Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films

JOSEPH FÜCHSL

1960

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546010_0015

DIE RAHMENKOMPETENZ DES BUNDES FÜR DIE ALLGEMEINEN RECHTSVERHÄLTNISSE DES FILMS

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

J o s e p h F ü c h s l

1968

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referent: Prof.Dr.jur.Peter L e r c h e
Korreferent: Prof.Dr.jur.Theodor M a u n z
Tag der mündlichen Prüfung: 25.Juli 1968

INHALT

Verzeichnis der Abkürzungen XV

Einleitung 1

A. Die "Rechtsverhältnisse des Films" in Art.75 Nr.2 GG

§ 1.Vorjuristische Grundbegriffe 3

I. Die Geschichte des Films unter besonderer Berücksichtigung der Wochenschau 3

II. Die Begriffe "Kino","Lichtspiel" und "Film" heute 5
1."Kino" 5
2."Lichtspiel" 5
3."Film" 6

III.Die Arten des Films 6
1.Einteilung nach dem Herkunftsland 6
2.Einteilung nach der Länge 6
3.Einteilung nach dem Inhalt 7
a.Spielfilm - b.Kultur-u.Dokumentarfilm - c.Jugend-,Kinder-u.Märchenfilm,Trickfilm - d.Wochenschau
4.Sondergebiete 8
a.Vorspann - b.Filmreklame - c.Industrie- u.Wirtschaftsfilm - d.Amateurfilm

IV. Die Filmwirtschaft 9
1.Die 4 Sparten der Filmwirtschaft 9
2.Der Kreislauf in der Filmwirtschaft 1o
3.Die Situation der Filmwirtschaft im

In-und Ausland 11
4.Insbesondere:die Wochenschauen 12

V. Die Filmkritik 14

VI. Der Film als "Massenkommunikationsmittel" 15
1.Begriffsbestimmung 15
2.Die Aussageformen der Massenmedien 17
3.Periodische und nicht-periodische Massenmedien 19
a.Presse - b.Rundfunk - c.Film - d.Insbesondere:die Wochenschau

VII.Film und Kunst 21

§ 2.Das Problem der "Auslegung" des Art.75 Nr.2 GG-"Film" 22

§ 3.Die Entstehung des Art.75 Nr.2 GG-"Film" 25

I. Herrenchiemsee 25

II. Der Parlamentarische Rat 25
1.Die Sitzungen des Zuständigkeitsausschusses 25
2.Die Lesungen im Hauptausschuß 27
3.Das Memorandum der Militärgouverneure 27
4.Der Vorschlag des Siebener-Ausschusses 28
5.Weiterer Verlauf im Parlamentarischen Rat 29

III.Folgerungen 29

§ 4.Die Geschichte des Filmrechts 31

I. Die Zeit bis zur Weimarer Verfassung 31
1.Die Gesetze und Verordnungen der Länder 31
2.Die Regelung der Filmeinfuhr 31
3.Der Aufruf des "Rates der Volksbeauftragten" 32

II. Die Weimarer Zeit 32
1.Die Weimarer Verfassung 32
2.Das 1.Reichslichtspielgesetz von 1920 32
3.Regelungen der Filmeinfuhr 33

III.Die Nationalsozialistische Zeit 34
1.Die Film-u.Kulturkammergesetzgebung 34
2.Das 2.Reichslichtspielgesetz von 1934 34
3.Das sog.Wochenschaugesetz von 1936 35
4.Regelungen der Filmeinfuhr 35
5.Die "Verordnung über den Sicherheitsfilm" 36
6.Die "Polizeiverordnungen" zum Schutze der Jugend 36

IV. Ergebnis 37

§ 5.Film und Art.5 GG 38

I. Verbot eines unmittelbaren Zensurgesetzes 39
1."Vorzensur" 39
2."Nachzensur" 42

II. Berufsorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft? 43
1.Standesrecht bei Presse und Rundfunk 43
a.Presse - b.Rundfunk
2.Entsprechende Anwendung auf den Film ? 47

§ 6.Das Problem der "Zuständigkeitsabgrenzung" 51

I. Begriffsbestimmung 51

II. Schrifttum und Rechtsprechung 53
1.Schrifttum 53
a.Die Regel von der lex specialis -
b.Die Regel von der intensiveren Kompetenzart
c.Die Ansicht v.Mangoldt-Klein's
2.Rechtsprechung 54

III.Stellungnahme 55
1.Kritik v.Mangoldt-Klein's 55
2.Kritik des übrigen Schrifttums 55
3.Lösung 56

§ 7.Fälle der "Zuständigkeitsabgrenzung" 57

I. Film und Jugendschutz 57
1.Die gesetzliche Regelung des Jugendschutzes 57
2.Die Kompetenzbestimmung durch Schrifttum und Rechtsprechung 58
a.Jugendschutz als öffentliche Fürsorge - b.Jugendschutz als öffentliche Sicherheit und Ordnung - c.GjS und Art.75 Nr.2 GG-"Presse" - d.Das Bundesverfassungsgericht zum JWG und BSHG
3.Kritik 6o

II. Filmeinfuhr und Filmkontingentierung 62
1.Die gegenwärtige Regelung 62
a.in der Bundesrepublik Deutschland - b.im internationalen Raum - c.das Schweizerische Filmgesetz
2.Kompetenzfragen beim AWG und VerbrG im Lichte des Schrifttums und der Rechtsprechung 65
a.zum AWG - b.zum VerbrG
3.Stellungnahme 68
a.zum AWG - b.zum VerbrG

III.Das Sicherheitsfilmgesetz von 1957 72
1.Die gesetzliche Regelung 72
2.Sicherheitsfilmgesetz als Regelung des Arbeitsschutzes ? 73
3.Sicherheitsfilmgesetz:öffentliche Sicherheit und Ordnung oder "Rechtsverhältnisse des Films" ? 73

IV. Das Blind- und Blockbuchen beim Film 74

V. Film und Werbung 76
1.Das Problem des Werbefernsehens 76
2.Entsprechende Anwendung auf die Filmreklame 78

VI. Film und Monopolbildung 79
1.Die Konzentration im Pressewesen 79
2.Die Situation beim Film 79
3.Zur Kompetenzfrage 81

VII.Die Filmhilfe 81
1.Die bisherigen Maßnahmen des Bundes 81
a.Filmbürgschaften - b.Filmpreise,Filmprämien etc.
2.Das Filmförderungsgesetz 1967 84

§ 8.Film und Presse 86

I. Die bisherigen Bestrebungen für ein "Presserechtsrahmengesetz" 86
1.Der Entwurf 1952 86
2.Die beiden Entwürfe 1964 87

II. Prüfung der einzelnen Vorschriften der Entwürfe 1964 auf Analogiefähigkeit 88
1.Freiheit und öffentliche Aufgabe der Presse 88
2.Wahrnehmung berechtigter Interessen und Informationsrecht 88
3.Sorgfaltspflicht 89
4.Definitionsnormen 89
5.Die Pressebeschlagnahme 89
6.Das Impressum 9o
7.Strafrechtliche Sanktionen 9o
a.das allgemeine Problem der strafrechtlichen Sanktion bei Rahmengesetzen - b.Strafrechtsbestimmungen im Presserecht - c.entsprechende

Anwendung auf den Film ?
8.Verjährungsvorschriften 93

III.Insbesondere:das "Entgegnungsrecht" 93
1.Im Presserecht 93
a.Problemlage - b.Stellungnahme
2.Analoge Anwendung auf den Film ? 95
a.die Kompetenzfrage - b.materielles Recht

§ 9.Der "Fernsehfilm" 1oo

1.Die Ansicht Roeber's 1oo
2.Stellungnahme 1oo

§ 1o.Ergebnis(Leitsätze) 1o2

B. Die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse des Films

§ 1.Überblick über die Meinungen in Rechtsprechung und Schrifttum 1o7

I. Art.4 Nr.4 RV als "Parallele" 1o7

II. Beschränkung auf Richtlinien 1o8

III.Verbot der Regelung von "Einzelfragen", "Einzelheiten" 1o8

IV. Sonstige Auffassungen 1o9
1.Groß 1o9
2.Der Bundesminister des Innern 1o9
3.Die "Michel-Kommission" und Leisner 1o9

V. Zweifelnd,unentschieden 11o

VI. Ohne Stellungnahme 111

1.Schrifttum 112
a.zur Rahmengesetzgebung allgemein - b.zu Fragen des Presserechts - c.zu Fragen des Filmrechts
2.Rechtsprechung 113
a.Bundesverfassungsgericht - b.Bundesverwaltungsgericht

§ 2.Kritik 114

I. Art.4 Nr.4 RV als "Parallele" 114
1.Die Bedeutung dieser Vorschrift 114
2.Nutzanwendung auf Art.75 Nr.2 GG ? 114

II. Beschränkung auf Richtlinien 115

III.Die Regelung von "Einzelfragen","Einzelheiten" 116
1.Die "Einzelfrage" als Gegensatz zur "Frage von grundsätzlicher Bedeutung" 116
2.Die "Einzelfrage" als Regelung eines Teilaspektes einer Materie 117

IV. Die sonstigen Auffassungen 117
1.Groß 117
2.Der Bundesminister des Innern 118
3.Die "Michel-Kommission" und Leisner 118

V. Ergebnis 119

§ 3.Eigene Lösungsversuche 12o

I. Grammatische Auslegung 12o
1.(All)gemeines-/partikulares Recht ? 12o
2.Allgemeines- oder Sonderrecht ? 12o
3.Das "Allgemeine" als das allen Filmgattungen Gemeinsame ? 121

4.Das "Allgemeine" als Regelung einer unbestimmten Vielzahl von Fällen 121
5."Allgemeine" oder "alle" Rechtsverhältnisse? 121

II. Parallelen im Grundgesetz ? 122

III.Art.75 Nr.2 GG und die "Kulturhoheit" der Länder" 123

IV. Ergebnis 125

§ 4.Folgerungen(Leitsätze) 126

C. Rechtsverhältnisse des Films als "Rahmenvorschriften"

§ 1.Überblick über Rechtsprechung und Schrifttum zum "Wesen" der Rahmengesetzgebung 128

I. Die Rechtsprechung 128
1.Das Bundesverfassungsgericht 128
2.Das Bundesverwaltungsgericht 129
3.Der Bayerische Verfassungsgerichtshof 129

II. Das Schrifttum 130

§ 2.Stellungnahme 134

I. Die Richtlinie im Rahmengesetz 134
1.Das Wesen der Richtlinie 134
a.Standort in der Systematik "formelles/materielles Gesetz" - b.Die Ausfüllungsfähigkeit und -bedürftigkeit der Richtlinie
2.Der zulässige Inhalt einer Richtlinie 137
3.Wesensähnliche Rechtsinstitute 138
a.Richtlinien der Politik - b.EWG-Richt-

linien - c.Steuerrichtlinien - d.die "Rahmenvorschriften" des Grundgesetzes für die Landesverfassungen

II. Die unmittelbar wirksame Norm im Rahmengesetz 145
1.Voraussetzungen unmittelbarer Rechtsgeltung 145
2.Die strafrechtliche Blankettnorm als Sonderfall ? 146
3.Der zulässige Inhalt einer Norm im Rahmengesetz 147

III.Ergebnis zur Frage Richtlinie/Norm (Leitsätze) 149

IV. Der zulässige "Rahmen" im konkreten Fall 150

D. Insbesondere:Die Filmförderung

§ 1.Das Filmförderungsgesetz des Bundes v.22.12.1967 152

I. Die Geschichte dieses Gesetzes 152
1.Die Anträge Dr.Vogel von 1950/51 152
2.Die "Filmdebatte" von 1954 153
3.Der "Bericht der Bundesregierung" von 1962 153
4.Der sog.Dr.Martin-Plan 154
5.Die neueste Entwicklung 155

II. Der Inhalt des Filmförderungsgesetzes 157
1.Filmförderungsanstalt 157
2.Organisation der Anstalt 157
3.Aufgaben der Anstalt 157
4.Definitionen 158
5.Förderungsmittel für Spielfilme 158
a.Grundbetrag - b.Zusatzbetrag - c.Erwerb der Fernsehnutzungsrechte

6.Förderungsmittel für Kurzfilme sowie nicht programmfüllende Kinder- u.Jugendfilme 159
7.Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland 16o
8.Renovierung der Filmtheater 16o
9.Die Filmabgabe 16o
1o.Voraussetzungen der Filmförderung 161
a."Sittenklausel" - b.Re-Investition - c.Sonstiges
11.Rückzahlungspflicht 161
12.Auskunfts- und Geheimhaltungspflicht 162
13.Verhältnis zur bisherigen Filmförderung des Bundes 162
14.Ende der Förderung 162

III.Gegenüberstellung des Filmförderungsgesetzes mit dem "Entwurf 1965" 162

IV. Das Schrifttum zur Kompetenzfrage 163
1.Zum "Entwurf 1963" 163
2.Zum Filmförderungsgesetz 1967 163
a.die Initiatoren des Gesetzes - b.das übrige Schrifttum

V. Stellungnahme zur Kompetenzfrage 166
1.Argumente für Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft" 167
a.Wortinterpretation - b.Einschaltung des Bundesministers für Wirtschaft - c.Verteilung der Förderungsmittel
2.Argumente für Art.75 Nr.2 GG-"Film" 168
a.Wortinterpretation - b.die zuständigen Ausschüsse - c.die volkswirtschaftliche Bedeutung des Films - d.die Entstehungsgeschichte des Gesetzes - e.der Gesetzesinhalt - f.insbesondere:Renovierung der Filmtheater

- g.Filmförderungsanstalt und FBW - h.Filmförderung in anderen Ländern
3.Art.73 Nr.9 GG als Kompetenznorm ? 178
4.Art.73 Nr.1 GG als Kompetenzgrundlage ? 179

VI. Das Filmförderungsgesetz als Rahmengesetz ? 179

§ 2.Ein Filmförderungsgesetz nach Art.75 Nr.2 GG 18o

I. Beschaffung und Vergabe der Mittel 18o
1.Der Weg des Filmförderungsgesetzes 1967: "Filmabgabe" 18o
a.Das Schrifttum - b.Die Begründung des Gesetzes - c.Stellungnahme(aa.Filmabgabe als "Ausgleichsabgabe" - bb.Filmabgabe und Vergnügungssteuer)
2."Mittelbares" Vergnügungssteuergesetz des Bundes ? 186
3.Unmittelbare,"echte" Förderung seitens des Bundes ? 187
4."Echte" Filmförderung über die Länder 187

II. Weitere Bestimmungen des Rahmengesetzes 188
1.Abgrenzungsnormen über Zweck,Gegenstand und Art der Förderung 188
2.Insbesondere:die Höhe der Mittel 189
a.Spielfilme - b.sonstige Förderung
3.Definitionen 19o
4.Voraussetzungen für die Gewährung der Mittel 19o
5.Die konkrete Durchführung 19o
6.Die Auslandswerbung für den deutschen Film 191

III.Der zulässige "Rahmen" 191

Literaturverzeichnis 194

Anlagen:

1)Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v.22.12.1967(BGBl I S.1352)

2)Gesetz über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer(Reichsfilmkammergesetz)v.14.7.1933 (RGBl I S.483)

3)Amtliche Begründung zum Reichsfilmkammergesetz v.18.7.1933(Reichsanzeiger v.18.7.1933)

4)Verordnung über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer v.22.7.1933(RGBl I S.531)

5)2.Reichslichtspielgesetz v.16.2.1934(RGBl I S.95)

6)Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote v.24.5.1961(BGBl I S.6o7)

7)Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote v.12.1o.1961(BGBl I S.1873)

8)Art.IV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)v.3o.1o.1947(Anlage Bd.1 zu BGBl II/1951)

9)Bundesgesetz über das Filmwesen(Filmgesetz)der Schweizerischen Eidgenossenschaft v.28.9.1962

10)Art.27 ter der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v.29.5.1874(eingefügt 1958)

11)Art.31 a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v.29.5.1874(eingefügt 1946)

12)Gesetz über Sicherheitskinefilme v.11.6.1957 (BGBl I S.604)

13)Entwurf eines Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Presserechts der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag v.20.1.1964("SPD-Entwurf",BT-Drucks. IV/1849)

14)Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1.12.1954 zum Besoldungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen,BVerfGE 4,115:
Leitsätze S.115,
Ausführungen S.128-130

Verzeichnis der Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
allg.	allgemein
amtl.	amtlich
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands(1.Programm)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes(Außenwirtschaftsverordnung)
Az.	Aktenzeichen
bay.	bayerisch
BayBS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	Band
Begr.	Begründung
ber.	bereinigt
Ber.	Bericht
bes.	besonders
Beschl.	Beschluß
betr.	betreffend

Betr.	Der Betrieb
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts(Beamtenrechtsrahmengesetz)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drucks. I/1o	Drucksachen des Deutschen Bundestages, 1.Wahlperiode,Nr.1o
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksachen
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Amtliche Entscheidungssammlung
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
etc.	et cetera

e.V.	eingetragener Verein
Ev.	Evangelisch
ev.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f,ff	folgende
FamRZ	Ehe und Familie im privaten und öffentlichen Recht -Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FBW	Filmbewertungsstelle der Länder
FDP	Freie Demokratische Partei
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allg.Zoll- und Handelsabkommen)
GG	Grundgesetz
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften("Schmutz- und Schundgesetz")
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
hess.	hessisch
Hess.VGRspr	Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
hrsg.	herausgegeben
i.d.F.	in der Fassung
i.S.	im Sinne

Jg.	Jahrgang
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart,neue Folge
JSchG	Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
LG	Landgericht
lit.	litera
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung(Landesstraf- und Verordnungsgesetz)
lt.	laut
LVG	Landesverwaltungsgericht
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
Min.	Ministerium
n.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
öff.	öffentlich
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Parl.Rat	Parlamentarischer Rat
Prot.	Protokolle

RdA	Recht der Arbeit
RdNr.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Amtl. Sammlung
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871
S.	Seite
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
Sten.Ber.	Stenographische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
u.	und
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
u.dgl.	und dergleichen
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
UrhG	Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	von, vom
VerbrG	Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote (Verbringungsgesetz)
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verh.	Verhandlungen

VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Wahlp.	Wahlperiode
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZPO	Zivilprozeßordnung

Am 1.Januar 1968 ist das Bundesgesetz über

"Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films"

vom 22.Dezember 1967(1)in Kraft getreten.

Dieses Gesetz stellt keineswegs ein Novum dar,vielmehr ist es das letzte Glied einer langen Kette von Anträgen und Entwürfen,die sich durch alle Wahlperioden des Bonner Parlamentes zieht(2).

Will man ein neues Bundesgesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen,so ist eine der wesentlichen Fragen die nach der Gesetzgebungskompetenz.Da schon die Überschrift des Gesetzes vom "Film" spricht,scheint eine Zuständigkeit rasch gefunden:Nach Art.75 Nr.2 GG hat der Bund das Recht,

> "Rahmenvorschriften" über "die allgemeinen Rechtsverhältnisse...des Films"

zu erlassen.

Der Versuch,das "Filmförderungsgesetz" unter diese Kompetenznorm zu subsumieren,bleibt jedoch im ersten Anlauf stecken:
Was ist unter "Film" im Sinne des Art.75 Nr.2 GG zu verstehen? Die aus dem Kauf einer "Kinokarte" entstehenden Rechtsverhältnisse fallen gewiß nicht darunter;auch nicht der Verlein eines Films,die Umarbeitung eines Romans in ein geeignetes Drehbuch,die Engagierung eines Spitzenstars,und

---

(1)BGBl I S.1352 =Anlage 1)
(2)Näheres D § 1 I

so könnte man diese "Negativliste" noch lange fortsetzen. Was soll man sich ferner unter den "allgemeinen" Rechtsverhältnissen des Films vorstellen,und endlich,wie hat ein "Rahmengesetz" über die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films auszusehen?

Erst nach Lösung dieser dreifachen Problematik wird es möglich sein,dem "Filmförderungsgesetz" ein (verfassungsrechtliches) placet zu erteilen oder zu verweigern.

Um die Überprüfung der angeschnittenen Fragen zu erleichtern und die Arbeit selbst zu entlasten,sind im Anhang verschiedene Gesetze,Entwürfe und dergleichen abgedruckt(3).

---

(3)Zusammenstellung im Inhaltsverzeichnis am Ende(S.XIII)

A. Die "Rechtsverhältnisse des Films" in Art. 75 Nr. 2 GG

§ 1. Vorjuristische Grundbegriffe

I. Die Geschichte des Films unter besonderer Berücksichtigung der Wochenschau

Das Jahr 1895 gilt als das Geburtsjahr des (Stumm-) Films(4): Die Gebrüder Lumière und andere(5) bauten die ersten brauchbaren Aufnahme- und Wiedergabegeräte. Damit war es nach vielfältigen Versuchen(6) geglückt, die seit Anfang des 19. Jahrhunderts bekannte, statische Photographie(7) in Bewegung umzusetzen. Man bezeichnete daher die Kunst der Filmherstellung ursprünglich als "Kinematographie", abgeleitet von der "Kinematik" oder "Kinetik", der Lehre von der Bewegung der Körper.
Mit dem Stummfilm gaben sich aber die "Kinematographen" nicht lange zufrieden. Experimente mit der ebenfalls noch

---

(4) zur Geschichte des Films vgl. z.B. Zglinicki, Friedrich, Der Weg des Films - Die Geschichte der Kinematographie und ihrer Vorläufer, Berlin 1956 (640 S. sowie zahlreiche Original-Fotos) oder Gregor, Ulrich und Patalas, Enno, Geschichte des Films, Gütersloh 1962 (524 S.); einen kurzen Abriß gibt Fürstenau, Theo, im Staatslexikon, Bd. 3 (1959), lit. "Film, Geschichtlicher Überblick"

(5) Lathan (New York) sowie Skladanowski und Messter (Berlin)

(6) über die gewissermaßen praehistorische Zeit des Films (Laufbilder, Schnellseher, Projektionsräder u.ägl.) vgl. Zglinicki (Fußn. 4) sowie Großer Brockhaus, 4. Bd. (1954), lit. "Film-Geschichte"

(7) zur Entwicklung der Photographie: Großer Brockhaus, 9. Bd. (1956), lit. "Photographie-Geschichte"

jungen "Phonographie"(8)führten zur Symbiose des Tonfilms (9).Das war die entscheidende Wende in der Geschichte des Films.Während der Stummfilm in Deutschland noch vorwiegend auf Jahrmärkten und in Varietetheatern zu Hause war(1o)(11), wurde der Tonfilm rasch gesellschaftsfähig und schließlich notwendiger Bestandteil des öffentlichen Lebens.Während es im Jahre 19oo nur in Hamburg und Würzburg je ein "Kino" gab,standen 1927 bereits 4.3oo Filmtheater mit 1,6 Millionen Sitzplätzen bereit(12).Mit dem Tonfilm begann die Glanzzeit des deutschen Films.Der Name "Ufa"(13)erstrahlte kometenhaft am Himmel(14),bis er 1945 mit einem Schlag erlosch(15).

---

(8)"Phonograph"(griechisch "Tonschreiber")nannte Edison sein 1877 erfundenes,walzenförmiges Schallaufzeichnungsgerät.1887 entwickelte E.Berliner daraus einen Apparat in Flachschrift,der noch im gleichen Jahr von der "Deutschen Grammophon-Gesellschaft" in Berlin als "Grammophon" herausgebracht wurde:Großer Brockhaus,1o.Bd.(1956), lit."Phonograph" und "Schallplatte".

(9)seit Erfindung des sog.Lichttonverfahrens im Jahre 1916

(1o)Kleinschmidt,Freiheit der Berichterstattung,S.68

(11)vgl.aber Namen wie Asta Nielsen,Henny Porten und Conrad Veidt,Fritz Lang,F.W.Murnau und Paul Wegener

(12)Kleinschmidt,Freiheit der Berichterstattung,S.68

(13)Universum-Film-AG;1942 wurden die "Ufa" und die übrigen (staatseigenen)deutschen Filmfirmen(Tobis,Terra,Bavaria, Berlin-Film und Wien-Film)in der "Ufa-Film-GmbH"="Ufi" zusammengefaßt.Damit war die(staatseigene)"Ufi" der größte Filmkonzern,den es bisher in Europa gab.

(14)vgl.z.B.Baky,Münchhausen;Charell,Der Kongreß tanzt; Forst,Mazurka;Schünzel,Amphitryon;v.Sternberg,Der blaue Engel,um nur einige zu nennen:
mehr bei Bartosch,Georg M.,Film zwischen Politik und Geschäft,in:Auswärtige Kulturbeziehungen,Bd.3,hrsg. von Martin,Berthold,Neuwied 1966,S.165 ff,166 f

(15)Über die Entflechtung und Reprivatisierung des ehemals

Die Wochenschau machte eine eigenständige Entwicklung durch. Bereits seit 1907 in Frankreich als "Éclair Journal" bekannt, schlug ihre große Stunde beim Ausbruch des 1.Weltkrieges. Als Dokumentationsmedium ersten Ranges vermittelte sie dem Bürger ein stets aktuelles Bild von den Kriegsschauplätzen 1914/18(16).
Mit der ersten Ausgabe der "Ufa-Ton-Wochenschau"(17)im Jahre 1930 war auch hier der entscheidende Schritt vorwärts getan. Nach einer kurzen Blütezeit freien Wettbewerbes unter den Wochenschauen wurde dann 1939 die "Deutsche Wochenschau" (18)zum Monopolunternehmen, jedes Filmtheater mußte sie spielen.

II. Die Begriffe "Kino","Lichtspiel" und "Film" heute

1. "Kino":

Dieses Wort, Relikt des alten "Kinematographen", ist heute fast nur noch als Bezeichnung des Vorführraumes gebräuchlich: "Ich gehe ins Kino, bestelle eine Kinokarte" etc.

2. "Lichtspiel":

Obgleich es den Gegenstand von seiner Wirkung her am besten beschreibt(19), spricht man heute kaum mehr von einem "Lichtspiel"(2o). Lediglich der Begriff "Lichtspieltheater"

---

reichseigenen "Ufi"-Filmkonzerns(Fußn.13)siehe die ausführliche Darstellung bei Sing, Der deutsche Film, S.16 ff

(16)Großer Brockhaus, 12.Bd.(1957), lit."Wochenschau"

(17)hervorgegangen aus der 1925 gegründeten "Ufa-Wochenschau"

(18)Nachfolgerin der "Ufa-Ton-Wochenschau", Tochter der reichsunmittelbaren "Ufa"

(19)zumindest was den Stummfilm betrifft

(2o)die Zeitungen schreiben im Annoncenteil aber noch häufig "Lichtspiel", um eine Schattierung gegenüber den "Theatern" zu erzielen

kann noch als gängig bezeichnet werden,wenngleich das "Filmtheater" jedenfalls dem süddeutschen Sprachgefühl angenehmer erscheint(21).

3. "Film":

Der aus dem Englischen stammende Ausdruck(22)bezeichnete zunächst nur die technische Beschaffenheit des Materials, des "Filmstreifens".Heute darf der "Film"(23)als der Universalerbe von "Kino" und"Lichtspiel"angesehen werden: Filmtheater,Filmwirtschaft,Filmverleih,Filmschauspieler, Filmpreis,Filmreklame usw.sind ganz überwiegender Sprachgebrauch.

III. Die Arten des Films

1. Einteilung nach dem Herkunftsland:

Gegenstand der folgenden Untersuchungen ist der deutsche, nicht der ausländische Film.Abgrenzungsschwierigkeiten bereiten jedoch immer die deutsch-ausländischen Gemeinschaftsproduktionen("Co-Produktionen").

2. Einteilung nach der Länge:

Eine scheinbar banale,jedoch -wie sich zeigen wird- folgenträchtige Einteilung der Filme ist die nach ihrer Länge. "Programmfüllend" ist ein Film,wenn er,allein oder zusammen mit "Beifilmen"im weitesten Sinne(24),etwa 2 Stunden dauert. Alles,was wesentlich darunter liegt,gilt als "Kurzfilm",oder umfassender ausgedrückt als "nicht-programmfüllender Film".

(21)Das Amtl.Branchen-Fernsprechbuch München von 1967/68 weist unter der Rubrik "Filmtheater" und "Lichtspieltheater"(verschiedene !)Eintragungen auf.

(22)"film" =Häutchen,dünne Schicht,feines Gewebe

(23)wohl nicht mehr Fremdwort,sondern bereits Lehnwort

(24) A § 1 III 3 und 4

3. Einteilung nach dem Inhalt:

a. Wer vom "Film" spricht, meint zunächst den Spielfilm. Die bunte Vielfalt des Lebens, die der Spielfilm widerspiegelt, setzt seiner weiteren Klassifizierung nach dem jeweiligen Stoff keine Grenzen(25).

b. Kultur- und Dokumentarfilm sind weder dem Gegenstand noch der Länge nach säuberlich voneinander zu trennen. In aller Regel handelt es sich jedoch um Kurzfilme, die zusammen mit einem Spielfilm vorgeführt werden(von der Umgangssprache "Beifilm" genannt). Am programmfüllenden Kultur- oder Dokumentarfilm besteht offenbar ein geringes Interesse.

c. Zwischen Jugend-, Kinder- und Märchenfilm sind die Grenzen gleichfalls flüssig. Die Länge dieser Filme, die vorwiegend am frühen Sonntagnachmittag abgespielt werden, liegt irgendwo zwischen Kurzfilm und programmfüllendem Film.

Eine Sonderform stellen die Zeichentrickfilme dar(26). Hiervon zu unterscheiden sind Trickaufnahmen, die wohl in allen Spielfilmen vorkommen.

d. Die Wochenschauen werden in wöchentlichem Turnus von fast allen Filmtheatern zu jeder Vorstellung abgespielt. Sie enthalten das Neueste der vergangenen Woche, angereichert mit feuilletonistischem Beiwerk. Den internationalen Presseagenturen vergleichbar wird dabei aktuelles Bildmaterial von Land zu Land ausgetauscht(27).
Wie bei einem Lesezirkel kann der sparsame Filmtheaterbesitzer zwischen der brandneuen ersten und der mehr als veralteten vierten Folge wählen.

---

(25) z.B. Musik-, Wildwest-, Sitten-, Kriminalfilm usw.

(26) Walt Disney's Mickey-Mouse war lange Zeit identisch mit dem Begriff des Zeichentrickfilms. Neben polnischen Filmen finden sich heute auch in deutschen Werbefilmen (z.B. für die Zigarettenmarke "HB") neue Ideen.

(27) über das Zustandekommen einer Wochenschau siehe bei Kleinschmidt, Freiheit der Berichterstattung, S.81

4. Sondergebiete:

a. Unter dem Vorspann versteht man in erster Linie die der Handlung eines Spielfilmes vorgeschaltete Angabe des Titels und der Mitwirkenden, nämlich der Schauspieler, des Regisseurs, Produzenten, Drehbuchautors, Komponisten, Kameramanns, Tontechnikers usw. Man spricht daher auch vom "Titelvorspann".

Hiervon zu unterscheiden ist der sog. Werbevorspann, gewissermaßen die Werbung des (Spiel-)Films für den (Spiel-)Film. Der Besucher soll durch geschickt ausgewählte Szenen veranlaßt werden, auch den "demnächst in diesem Theater" laufenden Film zu besuchen.

b. Der Begriff der Filmreklame enthält ein Zweifaches: Einmal die Werbung des Filmtheaterbesitzers für sein Theater im allgemeinen und den gerade laufenden Film im besonderen durch Aushang von Bildern, Annoncen in Zeitungen u.dgl., zum anderen die Werbung für Waren und Dienstleistungen Dritter bei jeder Vorstellung, sei es durch unbewegte Dias, sei es durch eigene, kurze "Werbefilme"(28).
Im folgenden soll unter "Filmreklame" nur diese zweite Alternative verstanden werden.

c. Der Industrie- und Wirtschaftsfilm hat je nach seiner Tendenz verschiedenen Charakter.
Ist er auf Werbung ausgerichtet, so bezeichnen wir ihn ebenfalls als "Werbefilm". Von der Filmreklame, wie wir sie kennengelernt haben, unterscheidet er sich dadurch,

(28) Unterscheide jedoch Eigen- und Fremdwerbung: Eigenwerbung ist die vom Unternehmer selbst (geistig) durchgeführte Werbung für sein Produkt bzw. für seine Dienstleistung, Fremdwerbung die von den sog. Werbeagenturen im Auftrag des Unternehmers ausgedachte Werbung: vgl. hierzu bes. Lerche, Werbung und Verfassung, passim

daß er gewissermaßen mittelbar wirbt: Dem Filmbesucher wird z.B. nicht (unmittelbar) der Kauf eines Opel-Wagens empfohlen, sondern er sieht einen Film über die neue Prüfstrecke der Opel-Werke. Anknüpfend an Begriffe im Rundfunkrecht könnte man daher von "medialer" im Gegensatz zu "instrumentaler" Werbung sprechen (29).

Will der Industrie- und Wirtschaftsfilm aber belehren, aufklären, unterrichten, so ist er in die Gattung der Dokumentarfilme einzureihen.

d. Eine letzte erwähnenswerte Filmkategorie sind die Amateurfilme, von interessierten Laien aufgenommene Kurzfilme. Den Weg zum breiten Filmpublikum finden sie selten.

IV. Die Filmwirtschaft

1. Die vier Sparten der Filmwirtschaft:

Produktion (30), Verleih (31) und Theater sind die drei "klassischen" Sparten der Filmwirtschaft (32). Hinzu kommen die technischen Betriebe als vierte Sparte: sie ermöglichen erst die tatsächliche Verwertung eines Films durch gleichzeitige Vorführung beliebig vieler Kopien.

Neben diesen traditionellen Wirtschaftsformen gewinnt eine neue immer mehr an Bedeutung, nämlich die der Ausstrahlung

---

(29) Lerche, Werbefernsehen, S. 2

(30) Über die komplexen Probleme bei der Filmproduktion siehe Wieland, Ulrich, Die Urheberschaft des Filmherstellers, Diss. Würzburg 1960, S. 1 ff

(31) soweit der "Filmverleih" Filme im Ausland absetzt, spricht man von "Vertrieb"

(32) vgl. im einzelnen Sing, Der deutsche Film, S. 36 ff sowie Schulz, Rolf Joachim, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Bd. (1961), lit. "Film, Filmwirtschaft"

eines (Kino-)Filmes im Fernsehen:1965 wurden bereits 223 Filme(davon 45 deutsche und 178 ausländische) von den Rundfunkanstalten übernommen(33).

2.Der Kreislauf in der Filmwirtschaft:

Die durchschnittlichen Kosten von 39 im Jahre 1962 hergestellten deutschen Spielfilmen(davon 14 Farbfilme) betrugen ca.1.121.3oo.--DM je Film(34).Die Filmproduktion ist also -jedenfalls vom Hersteller aus gesehen- in erster Linie eine Finanzierungsfrage.Wichtigste Finanziers der Produzenten sind die Verleihfirmen,die auf Grund der laufenden Einspielergebnisse über flüssige Kapitalmittel verfügen.Sie garantieren den Produzenten die Abnahme der Filme und gewähren ihnen Kredite.Hierfür bedürfen die Verleihfirmen jedoch ihrerseits einer Rückendeckung,die sie in den Filmtheatern finden.Ein Filmverleih schließt daher mit den Filmtheatern in der Regel Verträge über jeweils mehrere Filme ab("Blockbuchen"),um auf lange Sicht disponieren zu können.Je dringender nun der Finanzbedarf des einzelnen

(33)Filmstatistisches Taschenbuch 1966,S.29 f;Näheres A § 9

(34)Bericht Nr.FT 117o der Deutschen Revisions- und Treuhand-AG,Frankfurt/Main v.28.4.1964,der mir vom Verband Deutscher Spielfilmproduzenten e.V.,Wiesbaden freundlicherweise zur Einsicht überlassen wurde.Veröffentlichte statistische Unterlagen neueren Datums über die Herstellungskosten von Filmen gibt es nicht.Zugänglich ist lediglich ein gedruckter Bericht von Semler,Johannes, (Wirtschaftsprüfer),Die deutsche Spielfilmproduktion, München 1956,wonach die durchschnittlichen Kosten deutscher Filme(Schwarzweiß- und Farbfilme)betrugen: 195o/51 =ca.813.36o.--DM,1951/52 =ca.782.977.--DM, 1952/53 =ca.819.812.--DM,1953/54 =ca.941.686.--DM (= S.38 des Berichtes).A.a.O.auf S.52 ff sind auch die Produktionskosten der einzelnen Spielfilme detailliert aufgeführt.

Produzenten ist,desto früher braucht er die Finanzierungshilfe des Verleihers,nicht selten schon vor Beginn der Dreharbeiten.Da der Verleiher den(künftigen)Film sobald als möglich unterbringen will und muß,bleibt den Filmtheaterbesitzern nichts anderes übrig,als diesen Film mehr oder weniger(35)"blind" anzumieten.Man spricht daher vom "Blindbuchen"(36).

3. Die Situation der Filmwirtschaft im In- und Ausland:

Die deutsche Filmwirtschaft ist allgemein rückläufig, während die Zahl der Fernsehzuschauer ständig steigt(37). Im Jahre 1956 wurden 122 Filme(deutsche und Co-Produktionen)hergestellt,1965 nur noch 72;1956 gab es 6.438 Filmtheater,1965 nur noch 5.2o9;1956 gingen 818 Millionen Bundesbürger ins Kino,1965 nur noch 32o Millionen.Demgegenüber waren am 1.Januar 1956 erst 283.75o Fernseh-Rundfunkgenehmigungen erteilt worden,am 1.Januar 1965 jedoch bereits 1o.o23.988(38).

Für das -jedenfalls umsatzmäßig- größte Filmland der westlichen Welt,die U.S.A.,gilt in etwa dasselbe.In Frankreich, Italien und England konnten zwar die Produktionsziffern gehalten werden,jedoch war auch hier ein erheblicher Besucherrückgang unvermeidlich(39).

---

(35)die Grenzen sind hier wie überall flüssig

(36)v.Hartlieb,im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3.Bd.(1961),lit."Film,Filmrecht",auf S.532

(37)alle folgenden statistischen Angaben über "Deutschland" beziehen sich auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin-West

(38)sämtliche Zahlen lt.Filmstatistisches Taschenbuch 1966, S.1,13,14 und 29

(39)Filmstatistisches Taschenbuch 1966,S.8,26 und 28; daß die Filmproduktion in diesen Ländern defizitär sein muß,liegt damit auf der Hand!

Der ostzonale,staatseigene "Defa"-Film(4o)vermochte dem Schicksal seiner westlichen Brüder gleichfalls nicht zu entgehen(41).

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Filmindustrie im Gesamtgefüge unserer Wirtschaft ist gering:
1965 nahmen sämtliche deutschen Filmtheater(42)665 Millionen DM ein,die Erlöse aus dem Vertrieb deutscher Filme (und Co-Produktionen)im Ausland betrugen im gleichen Jahre 31,616 Millionen DM(43).Die Anlage-Investitionen der Filmwirtschaft sind statistisch nicht erfaßt.Setzt man dafür überschlagsweise einen Betrag von 2o Millionen DM ein,so ergibt sich eine Wertschöpfung der gesamten Filmindustrie im Jahre 1965 von ca.717 Millionen DM.Gegenüber dem Brutto-Sozialprodukt des Jahres 1965 von 448,8 Milliarden DM(44) errechnet sich damit ein Anteil von ca.o,16 %(45).

4.Insbesondere:die Wochenschauen:

In der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Westberlin gibt es zur Zeit vier Wochenschauen(46):
"Blick in die Welt" und "Fox Tönende Wochenschau"(Tochter

(4o)"Deutsche-Film-AG",1946 als erste und bis heute einzige ostzonale Filmgesellschaft in Ostberlin gegründet
(41)Filmstatistisches Taschenbuch 1966,S.8,26 und 28
(42)einschließlich Vergnügungssteuer
(43)Filmstatistisches Taschenbuch 1966,S.15,bzw.S.23
(44)Der Fischer Weltalmanach 1967,S.49
(45)für 1964 gilt:Brutto-Sozialprodukt 413,7 Milliarden DM; Einnahmen der Filmtheater 657 Millionen DM,Einnahmen aus Filmexport 22,413 Millionen DM,geschätzte Anlage-Investitionen 2o Millionen DM:Gesamtbetrag ca.7oo Millionen DM.Anteil der Filmwirtschaft am Sozialprodukt somit knapp o,17 %(Der Fischer Weltalmanach 1966,S.47,Filmstatistisches Taschenbuch 1966,S.15,23).
(46)vgl.Kleinschmidt,Freiheit der Berichterstattung,S.72 ff

der amerikanischen "20th Century Fox")befinden sich in privaten Händen,"Ufa-Wochenschau" und "Die Zeit unter der Lupe" sind Töchter der bundeseigenen "Deutschen Wochenschau GmbH":
"Blick in die Welt",Nachfolgerin der 1945 von der französischen Militärregierung gegründeten Wochenschau gleichen Namens,bis 1950 Zweigunternehmen der "Actualités Françaises",der staatlich subventionierten französischen Wochenschau,wurde 1950 in eine GmbH deutschen Rechts umgewandelt.Gesellschafter waren zunächst französische Offiziere,heute sind die Gesellschaftsanteile überwiegend in Privatbesitz(47).
Die 1950 gegründete,bundeseigene "Deutsche Wochenschau GmbH" übernahm das ehemals britisch-amerikanische Gemeinschaftsunternehmen "Welt im Film",das sie als "Welt im Bild" neu herausbrachte und 1956 in "Ufa-Wochenschau" umbenannte.
Die "Neue Deutsche Wochenschau" kam hinzu,heute unter der Bezeichnung "Die Zeit unter der Lupe"(Fachjargon:"Zeitlupe")bekannt.
Der Marktanteil dieser vier Wochenschauen ist in etwa gleich(48).

Während in der Bundesrepublik Deutschland die ganz überwiegende Mehrheit der Filmtheater zu jeder Vorstellung eine Wochenschau abspielt,zeigten bereits 1959 nur noch etwa die Hälfte aller amerikanischen Filmtheater eine Wochenschau(49).

Die ostzonale Wochenschau "Der Augenzeuge" ist wie der "Defa-Film" staatseigener Monopolbetrieb.

---

(47)Auskunft des Chefredakteurs und Geschäftsführers der "Fox Tönenden Wochenschau" in München,Herrn Lipp,an den Verfasser
(48)ebenfalls nach Herrn Lipp
(49)Hagemann,Filmbesucher und Wochenschau,S.1 f

V. Die Filmkritik

Die allgemeine öffentliche Filmkritik geht zurück auf das Jahr 1913(5o).Sie entstand aus der Theaterkritik(51),mit der sie das Wesentliche gemeinsam hat:Getragen von den Organen der Presse,hängt sie überwiegend von der persönlichen Einstellung des Kritikers ab,der sich an einen Besucherkreis verschiedenster geistiger und sittlicher Anschauungen wendet.

Die kirchliche Filmkritik ist demgegenüber ein Novum: Evangelische wie katholische Filmkritik nahmen zwischen 1949 und 1951 ihre Arbeit auf(52).

(5o)zur Filmkritik ausführlich Sing,Der deutsche Film, S.91 ff,S.318 ff;speziell zur katholischen Filmkritik Engelhardt,Viktor,im Staatslexikon,Bd.3(1959),lit. "Film,kirchliche Filmarbeit",auf Sp.278 ff,speziell zur evangelischen Filmkritik Schwarzbeck,Fritz W., a.a.O.auf Sp.28o f;ebenfalls einschlägig sein dürfte die Ende 1966 erschienene Kölner Diss.von Pick,August, Grenzen der Kunstkritik-Eine Betrachtung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht-,die dem Verfasser nicht zugänglich war.

(51)vgl.die Entscheidung des RG v.7.11.1931,RGZ 133,388,in der das Hausverbot gegenüber einem mißliebigen Theaterkritiker für sittenwidrig erklärt wurde

(52)Die "Evangelische Filmgilde" wurde am 16.9.1951 gegründet,der "Evangelische Film-Beobachter" besteht seit 1955. Die katholische Filmarbeit läßt sich zwar auf die päpstliche Enzyklika "Vigilanti cura" Papst Pius' XI aus dem Jahre 1936 zurückführen,jedoch begann die eigentliche Filmarbeit erst 1949 mit der "Katholischen Filmkommission".Als Reaktion auf den Film "Die Sünderin" wurde 1951 die "Katholische Filmliga" gegründet. Die "Aktion saubere Leinwand" ist bereits zum Schlagwort geworden.

Ziel der kirchlichen Filmkritik ist es,den Filmbesuch der Gläubigen zu beeinflussen.Wieweit dies im Einzelfall gelingt,läßt sich naturgemäß nicht exakt feststellen.Daß aber nicht unerhebliche Einflüsse bestehen,hat ein Rechtsstreit zwischen einem Filmverleih und dem Erzbistum München-Freising gezeigt,in dem es unter anderem um die Frage ging,ob die(negative)Besprechung eines Films im katholischen Filmdienst einen Eingriff in den Gewerbebetrieb des Klägers darstellte.Die Klage(Streitwert zunächst 1,4 Millionen DM,dann "4oo.ooo.--bis 5oo.ooo.--DM")wurde in beiden Instanzen abgewiesen(53).

VI. Der Film als "Massenkommunikationsmittel"

1. Begriffsbestimmung:

Presse,Rundfunk(Hörfunk und Fernsehen(54))und Film bezeichnet man üblicherweise als "die wichtigsten Massenmedien" oder "Massenkommunikationsmittel",technische Verbreitungsmittel,die bestimmte Aussagen an die Empfänger,

(53)Urt.des LG München I v.21.12.1954,Az.7.O.43/54 sowie Urt.des OLG München v.1o.8.1955,Az.6 U 663/55,beide unveröffentlicht:siehe Sing,Der deutsche Film,Fußn.auf S.319; -mit Urt.v.21.6.1967,Az.VI ZR 2o8/65 wies der BGH eine entsprechende Klage ebenfalls ab(besprochen in der Süddeutschen Zeitung v.22.6.1967 auf S.26);vgl.in diesem Zusammenhang auch Roeber,Georg,Zulässigkeit und Grenzen der Fernsehkritik,in Film und Recht 1967,S.128 ff

(54)Hörrundfunk:abgekürzt Hörfunk,international "radiodiffusion"; Fernsehrundfunk:abgekürzt Fernsehfunk oder Fernsehen,international "television":
Soweit im folgenden vom "Rundfunk" gesprochen wird, sind Hörfunk und Fernsehen gemeint.

das Publikum,vermitteln(55).Durch diese Eingrenzung auf das "Technische" werden die Medien ausgeschaltet,mit deren Hilfe man schon früher auf breitere Volkskreise einzuwirken vermochte,nämlich die Rede und insbesondere das Theater(56)(57).
Die Suche nach weiteren(technischen)Massenmedien bleibt ziemlich erfolglos.Schallplatte und Tonband(Magnetband) sind gegenüber Presse, Rundfunk und Film unbedeutend(58).

Das älteste und damit traditionsreichste unserer Massenmedien ist die Presse(59).Mit langem Abstand folgen dann

---

(55)vgl.z.B.Eberhard,Fritz und Meyn,Hermann im Ev.Staatslexikon,lit."Massenkommunikationsmittel-Publizistisch", oder Löffler,Martin,Massenmedien,Presse,Zeitung und Zeitschrift als Rechtsbegriff,in:Das Recht am Geistesgut,Festschrift für Walter Bappert,Freiburg 1964,S.117 ff, 119 f

(56)die heutigen technischen Hilfsmittel des Theaters machen dieses ebensowenig zum(technischen)Massenmedium wie die Benützung einer Lautsprecheranlage die Rede

(57)im NJW-Fundheft für öffentliches Recht,hrsg.von Strößenreuther,Otto,findet sich seit 1966 unter dem Abschnitt "3.Teil.Verwaltungsrecht III Einzelne Verwaltungszweige" eine neue Rubrik "9.Recht der Massenmedien",die(nur) "a.Filmrecht b.Presserecht c.Rundfunk- und Fernsehrecht" enthält.

(58)Löffler,Festschrift für Bappert(Fußn.55),S.12o,Fußn.51 zählt jedoch die Schallplatte zu den "bekannten Massenmedien". -Die Fernsprechansagedienste der Deutschen Bundespost können wohl überhaupt(noch?)nicht als Massenkommunikationsmittel bezeichnet werden.

(59)über die Geschichte der Presse siehe bei Löffler,Kommentar-Presserecht,Einl.C =S.13 ff,bei Haible,Recht der Presse,S.17ff,34 f und 56 ff sowie bei Scheer,Deutsches Presserecht,Einl.=S.21 ff

Film und Hörfunk(6o),ein regelmäßiger Fernsenbetrieb wurde gar erst 1953 in Deutschland aufgenommen(61).

2. Die Aussageformen der Massenmedien:

Berichterstattung(Unterrichtung,Information),Meinungsäußerung und Unterhaltung,das sind die typischen Aussageformen der Massenkommunikationsmittel(62).

Die Wochenschau wird gewöhnlich als Idealfall der Berichterstattung hingestellt(63).Geht man jedoch tiefer,so ist es mit der Klarheit rasch zu Ende. Eine soziologische Untersuchung(64)im Jahre 1957 hat gezeigt,daß die Filmbesucher von der Wochenschau zwar in erster Linie Information erwarten,aber daß sie gleichzeitig auch unterhalten sein wollen.Zwischenzeitlich ist,insbesondere wegen der Tagesschau im Fernsehen,"die Aktualität der Wochenschau weiter zurückgegangen,die reine Unterhaltung hat zugenommen"(65). Die Wochenschau braucht sich aber nicht auf diese beiden

(6o)Der erste,noch recht schwache Mittelwellensender wurde 1923 im 'Vox-Haus' in Berlin in Betrieb genommen,brauchbare Sender entstanden etwa ab 193o:Näheres z.B.bei Lerg,Winfried B.,Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland -Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels,in:Beiträge zur Geschichte des Deutschen Rundfunks,Bd.1,Frankfurt/M. 1965(4o1 S.)oder im Großen Brockhaus,1o.Bd.(1956),lit."Rundfunk-Geschichte".

(61)Der seit 1935 in Deutschland eröffnete Fernsehdienst steckte noch in den Kinderschuhen,Brandbomben auf den Berliner Sender beendeten 1943 die Entwicklung:Lerg(Fußn. 59)oder Großer Brockhaus,4.Bd.(1954),lit."Fernsehen-Geschichtliches".

(62)Feldmann,Erich,Theorie der Massenmedien,München und Basel 1962,passim

(63)zuletzt BVerwGE 23,194,199=Urt.v.28.1.1966,betr.die FBW

(64)Hagemann,Filmbesucher und Wochenschau,bes.S.84 f

(65)Hagemann,a.a.O.S.3

Elemente zu beschränken. Bilder von Verwundeten und Gefallenen aus Vietnam, entsprechend dargeboten, können sehr wohl eine Meinungsäußerung enthalten und die öffentliche Meinung erheblich beeinflussen.
Damit zeigt sich gleichzeitig die Wechselbeziehung zwischen Meinungsäußerung und Meinungsbildung. Die Massenmedien sind "Quelle, aber auch Weg und Schauplatz der öffentlichen Meinung"(66).

Umgekehrt läßt sich der Dokumentar- und Kulturfilm keineswegs schematisch als Meinungsäußerung klassifizieren(67). Man denke nur an einen Film, der ohne jede Tendenz ein Kunstwerk wiedergibt und beschreibt. Im Einzelfall mag es hier jedoch schwer sein, klare Grenzen zu ziehen.

Beim Spielfilm sind Unterhaltung und Meinungsäußerung meist nicht zu trennen(68). Wenn wir den ganz seichten "Unterhaltungsfilm" einerseits und den höchst anspruchsvollen "Problemfilm" andererseits als Begrenzungen unberücksichtigt lassen, so verbleibt doch ein weites Feld für Spielfilme aller Schattierungen, die beide Elemente enthalten. Das jeweilige Verhältnis der unterhaltenden und meinungsbildenden Faktoren kann dabei unendlich verschieden ausgestaltet sein. "Panzerkreuzer Potemkin", zweifellos ein "schwerer" Film, entbehrt nicht unterhaltender Momente, " 12 Uhr Mittags", in die Liste der klassischen Western

---

(66) Lerche im Lv. Staatslexikon, lit. "Presse, Pressefreiheit", auf Sp. 1603. -Zur Bedeutung der Massenmedien "für Bildung, Verbreitung und Durchsetzung der öffentlichen Meinung" siehe bei Krüger, Die öffentlichen Massenmedien, S. 6 ff.

(67) so BVerwGE 23, 194, 199; vgl. auch die zutreffende Kritik von Katholnigg, Oskar, in NJW 1966, 1574 f

(68) hierzu bes. Haacke, Meinungsbildung durch Unterhaltung, S. 42; ferner Krauss, Sünderin-Fall, FamRZ 1959, 485, 487 und Geiseckes, Grundrecht der Meinungsfreiheit, S. 78, 81

eingegangen, enthält umgekehrt "ein kleines, sehr komprimiertes und sehr realistisches Lehrstück der Bürgerkunde"(69).

Information ist in der Regel nur ein sekundäres, mittelbares Anliegen des Spielfilms.

Der Film als Ganzes ist damit ein Massenkommunikationsmittel komplexer Natur mit wechselnden Schwerpunkten. Als Träger und Übermittler kultureller Werte ist er, wie Presse und Rundfunk, zu einem kulturellen Phänomen der Gegenwart geworden.

Z. periodische und nicht-periodische Massenmedien:

a. Der Begriff des "Periodischen" ist der Presse seit langem bekannt(7o). Zur periodischen Presse zählt die Zeitungs- und Zeitschriftenpresse, zur nicht-periodischen die Buchpresse(71): Während eine bestimmte Zeitung ihren Abonnenten täglich erneut anspricht, er also vergleichen kann, was die Zeitung gestern gesagt hat und was sie heute sagt, ist dies bei der Buchpresse gänzlich anders. Zwar kommen täglich neue Bücher auf den Markt, Herr X kauft auch viele, aber er kauft heute einen Gedichtband, morgen einen Kriminalroman, heute ein Werk von Grass, morgen eine Neuauflage von Shakespeare.

---

(69) Krauss, Sünderin-Fall, FamRZ 1959, 485, 487

(7o) z.B. Löffler, Kommentar-Presserecht, Anm. 2o f- Einl. C (S. 2o f)

(71) Krüger, Die öffentlichen Massenmedien, S. 1 zählt jedoch die nicht-periodische Presse nicht zu den Massenmedien. Rehbinder, Presserecht, S. 13 will die Buchpresse ebenfalls nicht unter den Begriff der Presse subsumieren. Wenn auch bei Prüfung der verschiedenen Rechtsbeziehungen eine Trennung zwischen periodischer und nicht-periodischer Presse erforderlich sein mag, so erscheint es doch nicht richtig, eine derartige Unterscheidung bereits in den Begriff der Presse selbst vorzuverlegen.

b. Beim Rundfunk mag man zunächst im Zweifel sein, ob er als periodisches Massenmedium qualifiziert werden kann. Neben den ständig wiederkehrenden Sendungen, insbesondere den Nachrichten im Hörfunk und der Tagesschau im Fernsehen, gibt es viele Programme, die scheinbar nichts Periodisches an sich haben. Verfolgt man aber den Wellenfahrplan der Rundfunkanstalten über mehrere Wochen hinweg, so zeigt sich, daß doch im wesentlichen zu etwa gleichen Zeiten gleichartige Sendungen gebracht werden (sog. Serien). Diese Tatsache rechtfertigt es, den Rundfunk pauschal als periodisches Massenkommunikationsmittel zu bezeichnen.

c. Der (Spiel-)Film ist ein nicht periodisches Massenmedium. Es fehlt hier jeder Anknüpfungspunkt des regelmäßig Wiederkehrenden. Daß ein Verehrer von Brigitte Bardot deren sämtliche Filme ansieht macht den Film ebensowenig "periodisch" wie die Tatsache, daß sich manche Leute keinen Kriminalfilm entgehen lassen (72).

d. Die Wochenschau möchte man auf den ersten Blick als periodisch bezeichnen: sie erscheint jede Woche. Da sie aber in einer Zwangsehe mit dem Spielfilm lebt, teilt sie dessen Schicksal: 1965 ist der Bundesbürger durchschnittlich 5,4 mal ins Kino gegangen (73); angesichts der vier verschiedenen Wochenschaufirmen und der 52 Wochen des Jahres muß der Wochenschau jede periodische Wirkungsmöglichkeit abgesprochen werden.

Etwas anderes könnte für die sog. Aktualitätenkinos ("Aki") gelten. In wöchentlichem Turnus werden dort Ausschnitte aus den vier Wochenschauen zusammen mit Kurz-

---

(72) Auch das Theater, hätten wir es noch unter den Begriff der M a s s e n kommunikationsmittel subsumiert, wäre ein nicht-periodisches Medium

(73) Filmstatistisches Taschenbuch 1966, S. 14

filmen aller Art abgespielt.Da aber die Besucherzahlen bei den Aki's verhältnismäßig gering sind und auch nicht bekannt ist,ob dieselben oder stets neue Personen kommen,muß diese Sonderform unberücksichtigt bleiben.

VII. Film und Kunst

Eine Definition der Kunst im allgemeinen oder der "Filmkunst" im besonderen scheint hier nicht erforderlich. Jedenfalls bedarf es keines Beweises,daß der einzelne Film ein Kunstwerk sein kann.Die Abgrenzung im konkreten Fall ist im vorjuristischen Bereich letztlich Frage der persönlichen Einstellung(74).

Film als Kunst und Film als Massenmedium mit den Aussageformen Meinungsäußerung,Berichterstattung und Unterhaltung dürfen jedoch nicht als zwei verschiedene Phänomene betrachtet werden.Jeder Film,den wir als Kunstwerk qualifizieren,enthält gleichzeitig auch eine "Meinung",und zwar schon deshalb,weil Kunst selbst nicht zuletzt Meinungsäußerung ist.Der Begriff der "Meinung" läßt sich also aus dem Begriff der "Kunst" nicht eliminieren(75).
Daß der künstlerische Film,insbesondere der Spielfilm,auch unterhaltende sowie gelegentlich informierende Momente enthalten kann,braucht nicht weiter nachgewiesen zu werden.

---

(74)vgl.aber Fußn.141

(75)Näheres bei Knies,Kunstfreiheit,S.121-123 sowie unten A § 5 I 1

§ 2. Das Problem der "Auslegung" des Art.75 Nr.2 GG-"Film"

Ohne den weiteren Untersuchungen vorzugreifen darf (und muß)schon an dieser Stelle gesagt werden,daß weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung konkrete Vorstellungen darüber bestehen,welcher Lebensbereich dem Bund in Art.75 Nr.2 GG-"Film" zugewiesen wurde,und welche Rechtsmaterie der Bund kraft dieser Kompetenz schaffen kann(76).

Zwischen "Sach- oder Lebensgebiet(-bereich)" und "Rechtsmaterie" ist nämlich methodologisch exakt zu trennen(77): Kompetenz im Sinne der Art.73 ff GG ist "die Fähigkeit der Zentral- oder Gliedstaatsgewalt,eine bestimmte,ihr zugewiesene L e b e n s s p h ä r e (78)zu regeln.Die Rechtsmaterie hingegen ist das juristisch geformte Erzeugnis jener Fähigkeit".

Erkennt man den "Film" als Phänomen komplexer Natur,nämlich als Massenmedium mit den Komponenten Meinungsäußerung/Meinungsbildung,Berichterstattung und Unterhaltung wie auch (manchmal !)als Erzeugnis der Kunst,so erscheint es naheliegend,unter dem Begriff "Film" in Art.75 Nr.2 GG eben diesen so charakterisierten Film zu verstehen(79).Damit

---

(76)von den spärlichen Meinungen zum Entgegnungsrecht beim Film(A § 8 III 2)darf hier abgesehen werden

(77)Hatschek,Staatsrecht,S.75 ff,v.Mangoldt-Klein,Vorbem. III 5 vor Art.7o GG(S.1348 f)

(78)bei Hatschek,a.a.O.S.75 gesperrt gedruckt

(79)vgl.Schnorr,Beamtenrechtsrahmengesetz,in RdA 1955,172, 174:
"So wird z.B.ein Rahmengesetz über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films insoweit gerechtfertigt sein,als es für diese Institutionen

ist aber nicht viel gewonnen. Fraglich bleibt, welche konkreten "Tatbestände" (z.B. die Filmzensur, den Jugendschutz beim Film, die Einfuhr ausländischer Filme usw.) der Bund kraft dieser Kompetenz erfassen darf und welche Inhalte derartige Regelungen haben können.
Es gilt also durch "Auslegung" zu ermitteln, was unter dem Sachbereich "allgemeine Rechtsverhältnisse des Films" in Art.75 Nr.2 GG gemeint ist. Das Wörtchen "allgemein", das auf eine Modifizierung der "Rechtsverhältnisse des Films" hinzudeuten scheint, soll dabei zunächst noch ausgeklammert werden(8o).

Das Problem der Verfassungsinterpretation(81) -eng verknüpft mit der zivilrechtlichen Hermeneutik- ist derart komplex, daß eine Auffächerung der einzelnen von Literatur und Rechtsprechung vorgetragenen Auslegungsprinzipien(82)

---

die Ausübung der Meinungsfreiheit und die Freiheit der Wissenschaft und Forschung(Art.5 GG) mit Wirkung für alle Länder einheitlich regelt".

(8o) Die Prüfung der Entstehung des Art.75 Nr.2 GG-"Film" im Parlamentarischen Rat(A § 3) wird jedoch notwendigerweise auch das Wörtchen "allgemein" umfassen

(81) Erster Beratungsgegenstand der Staatsrechtslehrertagung 1961 in Freiburg war das Thema "Prinzipien der Verfassungsinterpretation": die Referate hielten Schneider, Hans(Bericht) und Ehmke, Horst(Mitbericht), abgedruckt in: VVDStRL 2o(1963), S.1 ff bzw. S.53 ff

(82) siehe die ausführlichen Nachweise bei Schneider, a.a.O., Fußn.5 und 6 auf S.2 sowie bei Ehmke, a.a.O., Fußn.4 auf S.54; besonders erwähnt seien die Diss. von Stern, Klaus, Gesetzesauslegung und Auslegungsgrundsätze des Bundesverfassungsgerichts, München 1956 sowie von Kuder, Die Auslegung der Normen

den Rahmen dieser Arbeit sprengen müßte. Eine derartige Untersuchung erscheint hier aber auch entbehrlich:
Führt der Wortlaut einer Verfassungsvorschrift nicht zu klaren Ergebnissen, wird man als nächstes danach fragen, was sich der Verfassungsgeber bei Schaffung der betreffenden Vorschrift gedacht hat(A § 3).
Da die zu prüfende Norm eine Kompetenznorm ist, also zum Erlaß von Gesetzen bezüglich des "Films" ermächtigt, ergibt sich die weitere Frage, welche Rechtsvorschriften vor dem Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes bezüglich des "Films" bestanden, also die Frage nach der "Geschichte des Filmrechts"(A § 4).
Art.5 GG spricht vom "Film". Es wird daher zu untersuchen sein, ob und gegebenenfalls welchen Einfluß diese Grundrechtsnorm auf die Kompetenznorm des Art.75 Nr.2 GG- "Film" ausübt(A § 5).
Weitere Eingrenzungen des Sachgebietes "Film" werden sich aus der Stellung des Art.75 Nr.2 GG im Gesamtgefüge der Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes ergeben(A §§ 6,7).
Schließlich wird auch von Bedeutung sein, daß das Massenmedium "Presse" zusammen mit dem Massenmedium "Film" in Art.75 Nr.2 GG genannt ist(A § 8).

§ 3. Die Entstehung des Art.75 Nr.2 GG-"Film"

Als erstes "Auslegungsmittel" soll an Hand der Beratungen beim Zustandekommen des Bonner Grundgesetzes versucht werden festzustellen, welchen Sachbereich die Verfassungsgeber dem Bund in Art.75 Nr.2 GG-"Film" zur Regelung zuweisen wollten.

I. Herrenchiemsee

Im sog.Herrenchiemseer Entwurf(83)war dem Bund in Art.36 Nr.16 die "Vorranggesetzgebung"(84)für das "Lichtspielwesen" zugewiesen(85).

II. Der Parlamentarische Rat

1. Die Sitzungen des Zuständigkeitsausschusses:

Anknüpfend an den Entwurf von Herrenchiemsee sollte das Lichtspielwesen in den Katalog der Vorranggesetzgebung

(83)Über das Zustandekommen des Bonner Grundgesetzes im allgemeinen vgl.am besten die Einleitung im Bonner Kommentar.Eine Darstellung des Werdegangs der einzelnen Verfassungsartikel findet sich in JöR n.F.Bd.1 (1951),welches ergänzt wird durch die schematische Aufstellung im "Fundstellenverzeichnis zum Grundgesetz", Bonn 1949/5o.

(84)einen eigenen Katalog für "Rahmengesetzgebung" gab es nicht,doch sollte der Bund bei 5 Sachgebieten des Art. 36 auf "Grundsätze" beschränkt sein.

(85)in Art.36 Nr.14 für das "Presserecht"

des Bundes aufgenommen werden(86).

a. In der 3.Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 23. September 1948(87)führte der Abgeordnete Dr.Hoch(SPD) aus,die Polizeiverordnungen der Länder über "Prüfung von Vorführern,Vorführräumen,und um den Gefahren des technischen Apparates zu begegnen",seien auf das Reichslichtspielgesetz gestützt gewesen."Die Rechtsgrundlage wird aber immer wieder das Lichtspielgesetz sein müssen".

Dr.Strauß(CDU)verwies auf die internationale Verflechtung im Lichtspielwesen und auf die Produktions- und Verleihunternehmen im Ausland.Deshalb sei es denkbar, "daß man hier von Bundes wegen unter Umständen gewisse Schutzmaßnahmen treffen müßte,so daß eine Beseitigung einer Vorrangbundeszuständigkeit für das Lichtspielwesen schon aus diesem Grunde seine Bedenken hätte."

Der Abgeordnete Dr.Kleindinst(CSU)trat für eine Einschränkung des Ausdrucks "Lichtspielwesen" ein,"auch um nicht den Eindruck zu erwecken,als ob wir in diese bildenden,künstlerischen Aufgaben irgendwie gesetzgeberisch eingreifen".Dazu Dr.Strauß:"Aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassungsregelung würde sich eigentlich ergeben,daß das ausgeschlossen ist."

Die Abgeordneten Dr.Hoch und Reuter(SPD)schließlich forderten "eine rahmengesetzliche Regelung" der Prüfung, ob ein Film für die Jugend kulturpolitisch geeignet ist. Dazu Dr.Strauß:"Ich glaube,die ganze Frage hängt entscheidend davon ab,ob der Grundsatzausschuß die Frage bejaht,was ich tun würde,daß beim Lichtspielwesen eine gewisse Zensur erforderlich ist aus Gründen der politischen Ordnung.Politische Gründe zum Ausland würden

---

(86)zum folgenden JöR n.F.Bd.1,S.557-559 und Fundstellenverzeichnis zum Grundgesetz,unter Art.75

(87)Drucks.Parl.Rat Nr.108

auch mitspielen.Dann erst entsteht die Frage,ob man es von Bundes wegen,was ich auch bejahen würde,oder von Landes wegen regeln würde."

Die Beschlußfassung über das "Lichtspielwesen" stellte man in dieser Sitzung noch zurück.

b.In der 6. Sitzung vom 6.Oktober 1948(88)wurde das "Lichtspielwesen" zusammen mit dem "Presserecht" ohne Aussprache in die Vorranggesetzgebung des Bundes eingereiht(89).

c.In der 12.Sitzung vom 14.Oktober 1948(9o)kam man erneut auf das "Lichtspielwesen" zu sprechen.Dr.Hoch führte aus:

"Ich glaube,daß gerade beim Lichtspielwesen die ungeheuere Feuergefährlichkeit der Filmstreifen von Bedeutung ist.Wenn sie dazu Anlaß bieten sollte,generelle Sicherheitsvorschriften zu erlassen,muß die Möglichkeit dazu gegeben sein."
Im Anschluß daran stellte der Abgeordnete Wagner(SPD) Einmütigkeit darüber fest,daß die Materie der "Baupolizei" beim "Lichtspielwesen" nicht ausgenommen sei.

2. Die Lesungen im Hauptausschuß:

Die drei ersten Lesungen vom 23.November 1948,6.Januar 1949 und 9.Februar 1949(91)ergaben zum "Lichtspielwesen" mangels Wortmeldung keine Erörterungen(92).

3. Das Memorandum der Militärgouverneure:

Nach Abschluß der dritten Lesung trugen die Alliierten dem Parlamentarischen Rat ihre Bedenken und Einwände gegen das

(88)Drucks.Parl.Rat Nr.183
(89)zunächst in Art.36 Nr.4,später in Art.36 Nr.3
(9o)Drucks.Parl.Rat Nr.21o
(91)Drucks.Parl.Rat Nr.368,528 und 6o3
(92)gleiches gilt für das "Presserecht"

Verfassungswerk vor.In dem Memorandum vom 2.März 1949 war keine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für "Lichtspielwesen" oder "Presserecht" enthalten(93).

4. Der Vorschlag des "Siebener-Ausschusses":

In der Fassung des interfraktionellen Siebener-Ausschusses (94)vom 17.März 1949(95)erschien aus heiterem Himmel folgende Formulierung(unter Art.98):

> "Der Bund hat das Recht,unter den Voraussetzungen des Art.95 c Abs.2(96)Rahmenvorschriften zu erlassen über:
>
> 1. .....
>
> 1a.über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films; ..."

Damit war eine dreifache Änderung gegenüber dem bisherigen Zustand eingetreten:

a."Film" und "Presse" wurden aus dem Katalog der Vorranggesetzgebung(97)herausgenommen und in die Rahmengesetzgebung eingereiht(98),

---

(93)JöR n.F.Bd.1,S.496 ff,499:in Art.36 Nr.3(vgl.Fußn.89) fehlten Presserecht und Lichtspielwesen

(94)ergänzter "Fünfer-Ausschuß"

(95)keine Drucksache des Parlamentarischen Rates,die Fassung wurde mir vom Deutschen Bundestag übersandt.

(96)entsprach in etwa dem heutigen Art.72 Abs.2 GG

(97)die vom Siebener-Ausschuß in Art.95 c Abs.1 erstmals als "konkurrierende Gesetzgebung" bezeichnet wurde

(98)auf Vorschlag des Fünfer-Ausschusses v.5.2.1949,Drucks. Parl.Rat Nr.591 war mit dem Art.36 a eine eigene Vorschrift für die Rahmengesetzgebung eingeführt worden, die jedoch nicht Film oder Presse enthielt.Auch die Fassung des Fünfer-Ausschusses v.28.2.1949(siehe die Gegenüberstellung in Drucks.Parl.Rat Nr.675)führte Lichtspielwesen und Presserecht noch in Art.36 Nr.3 (Vorranggesetzgebung!)auf.

b.die Formulierung "allgemeine Rechtsverhältnisse" wurde neu geschaffen und

c.das "Lichtspielwesen" mußte dem "Film" weichen.

Da die Verhandlungen des Siebener-Ausschusses nicht protokolliert wurden,bleiben die Ursachen dieser Neugestaltung im Dunkeln.

5. Weiterer Verlauf im Parlamentarischen Rat:

Der Vorschlag des Siebener-Ausschusses vom 17.März 1949 wurde vom "Allgemeinen Redaktionsausschuß" in seiner Fassung vom 2.Mai 1949(99)ohne Kommentar übernommen und vom Hauptausschuß in vierter Lesung am 5.Mai 1949(1oo),gleichfalls ohne Aussprache,gebilligt.

III. Folgerungen

1.a.Die Fragen um die(unmittelbare oder mittelbare)Filmzensur werden sich aus Art.5 GG lösen(A § 5).
Die besondere Problematik der Freiheit des Films als Kunstwerk wird dort jedoch nur kurz aufgezeigt werden können.

b.Die Zuständigkeit des Bundes für den Jugendschutz beim Film,für Filmeinfuhr und Filmkontingentierung("gewisse Schutzmaßnahmen gegen internationale Verflechtungen" (1o1))wie auch für die Feuergefährlichkeit des Filmstreifens sind jeweils gesondert zu prüfen(A § 7 I, II und III).

c.Man würde aber offene Türen einrennen,wollte man eine Bundeszuständigkeit für die "Baupolizei" nicht aus dem Stegreif ablehnen.

---

(99)Drucks.Parl.Rat Nr.751,wieder in Art.36 a unter Nr.2
(1oo)Drucks.Parl.Rat Nr.932,jetzt unter Art.75 Nr.2
(1o1)so der Abgeordnete Dr.Strauß,A § 3 II 1 a

2. Mit der Umwandlung des "Lichtspielwesens" in den "Film" wurde lediglich die Gesetzessprache der lebenden Sprache angepaßt(1o2).Eine materielle Änderung des Gegenstandes hat dadurch nicht stattgefunden(1o3).

3. Zum Problem der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse des Films enthalten die Protokolle des Parlamentarischen Rates nichts.Es wird daher einem eigenen Hauptteil(B) vorbehalten bleiben.

(1o2) A § 1 II 3

(1o3)ebenso Clemens,Staat und Filmwirtschaft,S.77 f

§ 4. Die Geschichte des Filmrechts

Bei Erörterung der neu zu schaffenden Bundeskompetenz für den "Film" haben die Abgeordneten im Parlamentarischen Rat verschiedentlich auf vorkonstitutionelle Rechtsvorschriften Bezug genommen(A § 3 II).Für die Inhaltsbestimmung des Sachbereichs "Film" in Art.75 Nr.2 GG wird es daher erforderlich sein zu prüfen,welche einschlägigen Regelungen vor 1945 bestanden.

I. Die Zeit bis zur Weimarer Verfassung

1. Die Gesetze und Verordnungen der Länder:

Den Experimentierstuben kaum entwachsen,wurde das neue Medium Film sofort an die staatliche Kandare gelegt: Die Länder wandten meist ihre Polizeiverordnungen über Theater oder Schaustellungen auf den Film entsprechend an mit der Maßgabe,daß alle Filme vor Freigabe geprüft werden mußten.Württemberg erließ ein eigenes "Gesetz betreffend öffentliche Lichtspiele" vom 31.März 1914,das auch materielle Gesichtspunkte für die Prüfung enthielt(1o4).

2. Die Regelung der Filmeinfuhr:

Gemäß § 1 der "Verordnung betreffend die Regelung der Einfuhr" vom 16.Januar 1917(1o5)war "die Einfuhr aller Waren über die Grenzen des deutschen Reiches" genehmigungs-

---

(1o4)über die einzelnen Verordnungen und Gesetze siehe bei Noltenius,Selbstkontrolle des Films,S.3-7

(1o5)RGBl S.41,ergangen auf Grund § 3 des Gesetzes über die Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen usw. v.4.8.1914 =RGBl S.327

pflichtig.Da man den Film damals volkswirtschaftlich gesehen noch als Ware(statt als Dienstleistung(1o6))betrachtete,bedeutete diese Verordnung ein generelles Filmeinfuhrverbot.

3. Der Aufruf des "Rates der Volksbeauftragten":

Am 12.November 1918 erklärte der "Rat der Volksbeauftragten" in Ziffer 3 seines "Aufrufes an das deutsche Volk" (1o7)jede Zensur für unzulässig.

II. Die Weimarer Zeit

1. Die Weimarer Verfassung:

a.Gemäß Art.7 Nr.2o WV hatte das Reich die Vorranggesetzgebung über
"das Theater- und Lichtspielwesen".

b.Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten erwies sich für den Film als leere Versprechung:Nach Art.118 Abs.2 WV war zwar eine Zensur ausgeschlossen,doch konnten
"für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden".

2. Das 1.Reichslichtspielgesetz vom 12.Mai 192o:

Dieses Zensurgesetz(1o8)konkretisierte den Art.118 Abs.2 WV und baute das Zensurverfahren auf der Grundlage des Württembergischen Gesetzes von 1914 weiter aus.Als wesentliche Neuschöpfung sind die Filmprüfstellen München und Berlin sowie die Oberprüfstelle Berlin(als Rechtsmittelinstanz)zu erwähnen.

(1o6)siehe A § 7 II

(1o7)RGBl I S.13o3;vgl.hierzu das Übergangsgesetz v.4.3.1919 (RGBl S.285)

(1o8)RGBl 192o S.953;geändert RGBl 1923 I S.26,RGBl 1931 I S.127 und RGBl 1931 I S.567

3. Regelungen der Filmeinfuhr:

a. 1921 bewilligte der Reichswirtschaftsminister erstmals die Einfuhr ausländischer Filme, kontingentierte sie aber auf jährlich 18o ooo m(1o9).

b. Durch Verordnung des Reichswirtschaftsministers vom 13. Januar 1925 ersetzte man das Meterkontingent durch Berechtigungsscheine. Voraussetzung hierfür war, daß pro ausländischer Film ein deutscher Film verliehen wurde (sog. Kompensationsnachweis)(11o).

c. Einen wesentlichen Wandel in der Einstellung zum Film, speziell zur Filmeinfuhr brachte das "Gesetz über die Vorführung ausländischer Bildstreifen" vom 15. Juli 193o, (111), dessen § 1 lautete:

> "Die Reichsregierung wird ermächtigt, zur Wahrung der kulturellen Interessen im deutschen Lichtspielwesen Bestimmungen über die Voraussetzungen zur Vorführung ausländischer Bildstreifen (Filme) zu erlassen. Der Reichsminister des Innern"(!)"erläßt mit Zustimmung des Reichsrates und des Bildungsausschusses"(!)"des Reichstages die hierzu erforderlichen Vorschriften...".

Gemäß § 6 der Ausführungsverordnung vom 21. Juli 193o(112) entschied jetzt an Stelle des Reichswirtschaftsministers der Reichsminister des Innern über die Einfuhr.

Nach seinem § 3 sollte das Gesetz vom 15. Juli 193o nur bis zum 1. Dezember 1931 gelten, jedoch wurde es mehrmals, zuletzt bis zum 3o. Juni 1936 verlängert(113).

(1o9) Dienstag-Elster, Handbuch, S. 376 f

(11o) Dienstag-Elster, a.a.O.

(111) RGBl I S. 215

(112) Deutscher Reichs- und Preußischer Staatsanzeiger v. 25.7.193o

(113) erste Verlängerung durch Verordnung v. 29.11.1931 (RGBl I S. 689) bis zum 3o.6.1931, zweite Verlängerung durch

III. Die Nationalsozialistische Zeit

1. Die Film- und Kulturkammergesetzgebung:

a. Das "Gesetz über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer" vom 14.Juli 1933(114)nebst Verordnung vom 22. Juli 1933(115)begründete eine berufsständische Zwangsmitgliedschaft aller mit dem Film Beschäftigten bei der "Filmkammer",Instrument mittelbarer Zensur in der Hand des "Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda":Wer nicht genehm wár,wurde nicht in die Filmkammer aufgenommen bzw.ausgeschlossen;wer aber nicht Mitglied der Filmkammer war,durfte nicht tätig werden. Im Kontrollratsgesetz Nr.6o vom 19.Dezember 1947 hoben die Alliierten das Reichsfilmkammergesetz auf.

b. Mit dem "Reichskulturkammergesetz" vom 22.September 1933 (116)wurden auch Presse,Rundfunk und Theater(117),Musik und bildende Künste zwangsorganisiert(118).

2. Das 2.Reichslichtspielgesetz vom 16.Februar 1934:

Dieses Gesetz(119)verschärfte die Zensurbestimmungen des 1.Reichslichtspielgesetzes und versuchte,das Filmschaffen

---

Verordnung v.29.6.1931(RGBl I S.341)bis zum 3o.6.1933, dritte Verlängerung durch Gesetz v.23.6.1933(RGBl I S.393)bis zum 3o.6.1936:weiter siehe A § 4 III 4

(114)RGBl I S.483 =Anhang 2)

(115)RGBl I S.531 =Anhang 4);vgl.auch die amtl.Begründung im Reichsanzeiger v.18.7.1933 =Anhang 3)

(116)RGBl I S.659;amtl.Begründung im Reichsanzeiger v.26.9.1933

(117)Reichstheatergesetz v.15.5.1934(RGBl I S.411)mit DurchführungsVO v.18.5.1934(RGBl I S.413)

(118)über Wesen und Funktion der Reichskulturkammer siehe bei Knies,Kunstfreiheit,S.11-17

(119)RGBl I S.95 =Anlage 5),geändert RGBl 1934 I S.1236 und RGBl 1935 I S.811

ganz auf die kulturpolitische Linie des nationalsozialistischen Regimes zu bringen(Prädikate wie "staatspolitisch besonders wertvoll"!).Der "Reichsfilmdramaturg" verkörperte das geltende "Führerprinzip".
Das Kontrollratsgesetz Nr.6o erklärte auch dieses Gesetz für unwirksam.

3. Das sog.Wochenschaugesetz vom 3o.April 1936:

Das "Gesetz zur Erleichterung der Filmberichterstattung (Wochenschaugesetz)"(12o)behandelte nur urheberrechtliche Fragen.

4. Regelungen der Filmeinfuhr:

a. Anknüpfend an das am 3o.Juni 1936 endgültig abgelaufene Gesetz vom 15.Juli 193o(121)erging das "Gesetz über die Vorführung ausländischer Filme" vom 11.Juli 1936(122).

b. § 17 der wichtigen " 8.Verordnung über die Vorführung ausländischer Bildstreifen" vom 12.Juli 1936(123)beschränkte die Filmeinfuhr auf maximal 175 Spielfilme pro Jahr.
Zwar wurden diese Vorschriften(a. und b.)von den Alliierten 1945 nicht formell aufgehoben,doch sind sie wegen des eindeutig nationalsozialistischen Inhalts nichtig(124).

(12o)RGBl I S.4o4
(121) A § 4 II 3 c,bes.Fußn.113
(122)RGBl I S.551
(123)RGBl I S.553 =geänderte 4.VO v.28.6.1933;erneute Änderung am 26.6.1937(RGBl I S.665)
(124)z.B.die Vorschrift im Gesetz v.11.7.1936:Deutscher ist, "wer deutschen oder artverwandten Blutes ist und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt".Vgl.auch die amtl.Begründung zur 4.VO v.28.6.1933(Fußn.123),abgedruckt bei Aulich,Filmhandbuch,unter III C 12

c.Das "Reichsgesetz über Aus- und Einfuhrverbote" vom 25.März 1939(125)war als reines Wirtschaftsgesetz gegenüber dem "Gesetz über die Vorführung ausländischer Filme" vom 11.Juli 1936 subsidiär.

5.Die "Verordnung über den Sicherheitsfilm" vom 3o.Okt.1939:

Die hohe Brennbarkeit des Zelluloid-Streifens führte zur Entwicklung eines neuen Filmmaterials,dessen Verwendung durch die Verordnung vom 3o.Oktober 1939(126)zur Pflicht gemacht werden sollte.Wegen technischer Schwierigkeiten bei der Herstellung des "Sicherheitsfilms" kam diese Verordnung aber nicht zum Tragen:Die Termine mußten schließlich "bis auf weiteres"hinausgeschoben" werden(127).

6. Die "Polizeiverordnungen" zum Schutze der Jugend:

Gemäß § 3 der ersten "Polizeiverordnung" des Reichsministers des Innern vom 9.März 194o(128)wurde Jugendlichen unter 18 Jahren ohne Begleitung Erwachsener der Kinobesuch nach 21 Uhr untersagt.
Die bezüglich des Films inhaltsgleiche "Polizeiverordnung zum Schutze der Jugend" vom 1o.Juni 1943(129)löste die Verordnung von 194o ab.

---

(125)RGBl I S.578
(126)RGBl I S.2136
(127)Freytag,Sicherheitsfilm,S.4o
(128)RGBl I S.499:eingangs wird auf die "Verordnung über die Polizeiverordnungen der Reichsminister" v.14.11. 1938(RGBl I S.1582)verwiesen,welche ihrerseits wieder den Art.5 des "Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches" v.3o.1.1934(RGBl I S.75)als Rechtsgrundlage angibt.
(129)RGBl I S.349

IV. Ergebnis

Während die Reichslichtspielgesetze die Filmzensur direkt ansprachen, geschah dies beim Reichsfilmkammergesetz mittelbar, aber nicht weniger wirkungsvoll. Auch die Bestimmungen über die Filmeinfuhr liefen auf eine Filmzensur hinaus: Voraussetzung der Freigabe war immer eine sensible Prüfung, häufig rettete nur die Schere den Film vor dem totalen Verbot.

Die Geschichte des Filmrechts ist somit nahezu identisch mit der Geschichte der Filmzensur.

§ 5. Film und Art.5 GG

Das Ergebnis des vorangegangenen Abschnitts wirft die Frage auf,ob der Bund gemäß Art.75 Nr.2 GG -"Film" ein Gesetz erlassen könnte,welches unmittelbar(I)oder mittelbar -wie etwa über eine Berufsorganisation mit Zwangsmitgliedschaft(II)- eine "Filmzensur" zum Gegenstand hat(13o).

Diese Frage läßt sich nur aus Art.5 GG heraus beantworten, der unter anderem vom "Film" und von der "Zensur" handelt. Zwischen Kompetenz und Grundrecht bestehen enge Beziehungen(131).Die Grundrecht enthalten wichtige materielle Entscheidungen für die jeweiligen zu regelnden Lebensbereiche, sei es positiver oder negativer Art(132).

(13o)über die "Zensur" bei der Einfuhr ausländischer Filme siehe unten A § 7 II

(131)vgl.dazu besonders Ehmke,Prinzipien der Verfassungsinterpretation,in VVDStRL 2o,S.89(Fußn.81),der davor warnt,die redaktionelle Zweiteilung der Verfassung in Grundrechts- und organisatorischen Teil als eine materielle Zweiteilung zu interpretieren;vielmehr bestehe ein "unlösbarer Zusammenhang von Grundrecht und Kompetenz".

(132)Die Grundrechte enthalten jedoch nicht zu a l l e n für einen Sachbereich wichtigen Fragen Lösungen:die Verfassung ist kein erschöpfendes,"geschlossenes Wertsystem",sondern "offen":so die h.M.,z.B.Lerche,Werbung

Hesse(133)bezeichnet daher Art.5 Abs.1 GG als "negative Kompetenzvorschrift",Leisner(134)spricht von einer "Kompetenzbindung" durch Art.5 GG.

Die zahlreichen materiell-rechtlichen Probleme um Art.5 GG können jedoch in dieser Arbeit,deren Schwerpunkt auf Kompetenzfragen liegt,jeweils nur kurz aufgezeigt werden.

I. Verbot eines unmittelbaren Zensurgesetzes

1. "Vorzensur":

Art.5 Abs.1 Satz 3 GG verbietet generell jede Vorzensur (135).Da die Aussageformen Berichterstattung,Meinungsäußerung und Unterhaltung beim Film nicht säuberlich zu scheiden

---

und Verfassung,S.32 f;a.A.Dürig in Maunz-Dürig,RdNr. 5 ff zu Art.1 GG.Vgl.jetzt auch die zahlreichen Nachweise zu diesem Problem bei Knies,Kunstfreiheit, S.39-41

(133)Verfassungsrecht,S.149

(134)Werbefernsehen und Öffentliches Recht,S.230

(135)statt vieler v.Mangoldt-Klein,Anm.VIII 2 zu Art.5 GG (S.247)und zuletzt Brinkmann-Hackenbroch,Grundgesetz, RdNr.13a zu Art.5 GG. -In der 1.Aufl.seines Kommentars von 1953(Anm.6 zu Art.5 GG,S.66 f)hatte v.Mangoldt eine Zensur bei solchen Filmen für zulässig erachtet,"die sich nicht auf eine reine Berichterstattung beschränken".Für Filmzensur sonst nur noch Knapp,Bruno,Die Zulässigkeit der Filmzensur und ihre Ausübung durch die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft,Diss. Frankfurt/M.1955,S.31 mit dem Argument der Entstehungsgeschichte des Art.75 Nr.2 GG(A § 3 II 1 a);hiergegen bereits zutreffend Noltenius,Selbstkontrolle des Films, S.115.

sind(136),mithin von einem "bloßen Unterhaltungsfilm" praktisch nicht gesprochen werden kann,braucht insoweit nicht geprüft zu werden,ob das Zensurverbot des Art.5 Abs.1 Satz 3 GG auch das "rein unterhaltende Element" der Massenmedien umgreift:von "Unterhaltung" ist in Art.5 Abs.1 GG,jedenfalls expressis verbis,nicht die Rede.

Was den Film als Kunstwerk betrifft,gilt in puncto Vorzensur(zumindest)dasselbe:
Eliminiert man mit der h.M.(137)künstlerische Äußerungen aus Art.5 Abs.1 GG und ordnet sie Art.5 Abs.3 GG zu,so läßt sich das Zensurverbot des Art.5 Abs.1 Satz 3 GG nicht unmittelbar anwenden.Eine Freistellung der Kunst von Zensur erscheint aber trotz der in Art.5 Abs.3 GG proklamierten "Freiheit" erforderlich:Nach der Lehre von der sog.Schrankentrias(138)ist auch die Kunst gewissen Beschränkungen unterworfen.Die h.M.argumentiert daher in etwa folgendermaßen: Wenn schon die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Berichterstattung in Art.5 Abs.1 GG zensurfrei sind,so muß dies erst recht für die Kunstfreiheit des Art.5 Abs.3 GG gelten, die ja der Verfassungsgeber besonders schützen wollte(139). Folgt man Knies(14o),der es ablehnt,zwischen den Absätzen 1 und 3 des Art.5 GG eine scharfe Trennungslinie zu ziehen und auch künstlerische Äußerungen unter Art.5 Abs.1 GG subsumiert,indem er den Begriff der "Meinung" entsprechend weit auslegt,so ergibt sich die Geltung des Zensurverbotes für den Film als Kunstwerk von selbst.
Damit ist die im Einzelfall äußerst schwierige Unterschei-

---

(136) A § 1 VI 2

(137)siehe die zahlreichen Nachweise bei Knies,Kunstfreiheit,S.52 ff;Knies spricht von einer "Aufwertung der Kunstfreiheit".

(138)dazu ebenfalls Knies,a.a.O.S.78 ff mit vielen Belegen

(139)vgl.z.B.Erbel,Kunstfreiheitsgarantie,S.187

(14o)Kunstfreiheit,passim

dung,ob ein Film(noch)ein Kunstwerk darstellt(141),für die Zulässigkeit der Vorzensur unerheblich.

Ein (Bundes-)Gesetz,das eine Vorzensur beim Film normierte, wäre also ohne Ausnahme unzulässig.

Ein Lieblingskind des neuesten verfassungsrechtlichen Schrifttums ist die Frage,ob die "Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft" und die "Filmbewertungsstelle der Länder" gegen Art.5 GG verstoßen,sei es gegen das Zensurverbot(142),sei es gegen die Informationsfreiheit(143).

---

(141)Erbel,Kunstfreiheitsgarantie(1966),gibt auf S.3-3o eine umfassende Darstellung der bisherigen Abgrenzungsversuche in Rechtsprechung und Schrifttum.Neueste Literatur:Schäuble,Kunstförderung und derselbe,Filmprädikate und Kunstfreiheit,in Film und Recht 1966,S,261 ff,sowie Knies,Kunstfreiheit,S.128 ff:Damit dürften die "weißen Flecken" in dem "Kartenwerk der Fachliteratur" über Art.5 Abs.3 Satz 1 GG-"Kunst" getilgt sein:Ridder,Helmut,Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz,in:Schriftenreihe der internationalen Gesellschaft für Urheberrechte e.V.,Bd.29,Berlin u.Frankfurt/M.,1963,S.1o.

(142)Zur FSK:
Diss.:Noltenius,Selbstkontrolle des Films und Schäuble, Kunstförderung.Sonstiges:bes.v.Hartlieb,Grundgesetz, Filmzensur und Selbstkontrolle und Löffler,Selbstkontrolle von Presse,Funk und Film. Eine gute Darstellung über Organisation,Verfahren und Prüfungsgrundsätze der FSK findet sich bei Erbel,Kunstfreiheitsgarantie,S.194 f.
Zur FBW:
Diss.:Roellenbleg,Filmbewertungsstelle,Schäuble,Kunstförderung(bes.S.169 f u.24o ff),Bergdolt,Gottfried, Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf Bundesebene und das Grundgesetz,Heidelberg 1965 und Nowak,Wilfried, Die Vergnügungssteuer in der Bundesrepublik Deutschland(Diss.rer.pol.),Mainz 1962.Sonstiges:bes.Schäuble,

Dieser Problemkreis ist jedoch nicht Gegenstand der Arbeit: beide Institutionen beruhen nicht auf (Bundes-)Gesetz.

2."Nachzensur":

Das Zensurverbot des Art.5 Abs.1 Satz 3 GG verbietet es nicht,im Einzelfall gegen einen Film insbesondere auf Grund der Strafgesetze(§ 184 Abs.1 Nr.1 StGB!)mit Mitteln des Polizeirechts repressiv vorzugehen(144).Man könnte daher den Erlaß eines (Bundes-)Gesetzes erwägen,das eine derartige "Nachzensur",also ein nachträgliches Aufführungsverbot von Filmen unter bestimmten weiteren -nicht bereits in § 184 StGB oder anderen "allgemeinen Gesetzen" normierten- Voraussetzungen ermöglicht.Ob ein solches (Bundes-)Gesetz noch als "allgemeines Gesetz" im Sinne des Art.5 Abs.2 GG bezeichnet werden könnte erscheint sehr fraglich.Die Ansichten über das Wesen der "allgemeinen Gesetze" sind jedoch so zahlreich und so divergierend,daß alleine eine kritiklose Darstellung der verschiedenen Meinungen schon viele Seiten füllen müßte (145).Ein näheres Eingehen auf diese Problematik wäre hier

---

Filmprädikate und Kunstfreiheit,in Film und Recht 1966, S.261 ff.Einen informativen Abriß über die FBW gibt Erbel,Kunstfreiheitsgarantie,S.2o2 f .

(143)hierzu Wohland,Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle

(144)vgl.dazu die Diss.von Koppert,Manfred,Die Meinungsfreiheit und ihre Schranken nach dem Grundgesetz.Ein Beitrag zur Frage der Zulässigkeit von polizeilichen Film- und Theateraufführungsverboten,Heidelberg 1956.

(145)vgl.z.B.die Nachweise bei Reisnecker,Grundrecht der Meinungsfreiheit,S.13o ff,bei Böttcher,Reinhard,Die politische Treupflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation,Diss.München 1966 = Schriften zum öff.Recht,Bd.46,Berlin 1967,S.9o ff,bei Knies,Kunstfreiheit,Fußn.176 auf S.263(Knies selbst geht auf das Problem der "allgemeinen Gesetze" nicht

aber auch unzweckmäßig:Alle bisherigen Bestrebungen unmittelbarer Einflußnahme auf den Film gingen in Richtung Vorzensur.Außerdem hat sich durch die Tätigkeit der FSK ein nachträgliches Einschreiten gegen Filme praktisch als überflüssig erwiesen:Seit Gründung der FSK im Juli 1949 wurden nur 2 Filme beschlagnahmt,nämlich "Die Sünderin" (146)und "Das Schweigen"(147).

II. Berufsorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft ?

Weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung finden sich, soweit ersichtlich,Ausführungen zu der Frage,ob Art.75 Nr.2 GG-"Film" den Bund zum Erlaß eines Gesetzes ermächtigt,das eine Berufsorganisation mit Zwangsmitgliedschaft der beim Film Tätigen normiert.Es erscheint daher sachdienlich,die ebenfalls in Art.5 GG angesprochenen Massenmedien Presse und Rundfunk zum Vergleich heranzuziehen.

1. Standesrecht bei Presse und Rundfunk:

a. Presse:

Das aufgehobene Reichskulturkammergesetz vom 22.September 1933(148)statuierte in der "Reichsschrifttums-" sowie in

---

ein)sowie bei Brinkmann-Hackenbroch,Grundgesetz,RdNr. I4b zu Art.5 GG.

(146)einmal die rechtskräftige Entscheidung des LVG Rheinland-Pfalz(Koblenz)v.29.5.1952,DÖV 1952,664,die das Polizeiverbot bestätigte,zum andern das Urt.des BVerwG v.21.12.1954,BVerwGE 1,3o3,das die Beschlagnahme aufhob(Berufungsgericht war das OVG Lüneburg,Urt.v.4.11. 1952,DVBl 1953,83, 1.Instanz das LVG Hannover).

(147)Beschl.des OVG Koblenz v.24.3.1966,DVBl 1966,576

(148) A § 4 III 1

der "Reichspressekammer" Standesorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft.
Heute verbieten die Pressegesetze sämtlicher Bundesländer (149)(wie auch der Modellentwurf 1963 für ein Landespressegesetz(15o)),meist in § 1,eine Berufsorganisation mit Zwangsmitgliedschaft sowie eine mit hoheitlicher Gewalt ausgestattete Standesgerichtsbarkeit der Presse.
Dieses in Literatur und Rechtsprechung unstreitige Ergebnis (151)gründet sich auf die in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG gewährleistete "formelle Pressefreiheit":
Da die Presse bereits nach Art.5 Abs.1 Satz 1 das subjektive öffentliche Recht hat,wie jeder andere Bürger ihre Meinung zu äußern und zu verbreiten(sog.materielle Pressefreiheit),folgert man aus der besonderen Gewährleistung der "Pressefreiheit" in Art.5 Abs.1 Satz 2 GG "eine der Presse im Hinblick auf ihre Bedeutung für das gesamte Funktionieren des Staatslebens eingeräumte,echte Sonderstellung"(152).

---

(149)Roeber-Alberding,Recht der Presse(1967)
(15o)in Archiv für Presserecht,1963,S.329 ff
(151)BVerfGE 1o,118=Beschl.v.6.1o.1959,betr.§ 4 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über die Berufsausübung von Verlegern,Verlagsleitern und Redakteuren v.17.11.1949(GVBl S.293),das wegen Verstosses gegen Art.5 Abs.1 Satz 2 GG für nichtig erklärt wurde;ferner BVerfGE 12, 2o5,26o und BVerfGE 2o,162,174 ff("Spiegel-Verfahren"). Ebenso Löffler,Kommentar-Presserecht,Anm.18,22,82,83 und 121 ff zu § 1 Reichspressegesetz(S.65,66,83 und 91),Haible,Recht der Presse,S.35 f u.113-121,Scheer, Deutsches Presserecht,S.179(zu § 1 des niedersächsischen Pressegesetzes)und Rehbinder,Presserecht,S.19 ff, 28.Erster Beratungsgegenstand der Staatsrechtslehrer-Tagung 1963 war die "Pressefreiheit":Bericht von Scheuner,Ulrich und Mitbericht von Schnur,Roman,in:VVDStRL 22(1965),S.1 ff bzw.S.1o1ff
(152)Löffler,Kommentar-Presserecht,Anm.22 zu § 1 Reichs-

"Da der Presseberuf die Besonderheit hat,daß es sich dabei um die berufsmäßige Ausübung der verfassungsmäßig garantierten Meinungs- und Pressefreiheit handelt,begegnen alle Bestrebungen,den Presseberuf standesmäßig zu reglementieren,erheblichen rechtlichen und pressepolitischen Bedenken" (153).Die(formelle)Pressefreiheit wird daher überwiegend in die "institutionellen Garantien" des Grundgesetzes eingereiht(154).

Ob die "formelle Pressefreiheit" auch eine freiwillige, nicht auf Gesetz beruhende Selbstkoordinierung verbietet (155),steht hier nicht zur Debatte(156).

---

pressegesetz(S.66). -Über die mit der "öffentlichen Aufgabe" der Presse zusammenhängenden Fragen siehe die in Fußn.167 angeführten Nachweise.

(153)Löffler,Kommentar-Presserecht,Anm.126 zu § 1 Reichspressegesetz(S.91)

(154)vgl.bes.Scheuner,Institutionelle Garantien,bes.S.1o6; a.A.z.B.Schüle,Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit,Fußn.63 auf S.26/27 und jetzt Rehbinder,Presserecht,S.2o f :Da nach der Weimarer Verfassung alle Grundrechte unter dem Gesetzesvorbehalt gestanden hätten,habe man zum Schutz gewisser Grundrechte die "institutionelle Garantie" als eine Art Hilfskonstruktion entwickelt.Heute sei dieser Begriff daher sinnentleert; Brinkmann-Hackenbroch,Grundgesetz,RdNr.I2e zu Art.5 GG wollen statt von institutioneller- oder Institutsgarantie von einem "Zweck des Einrichtungsschutzes" sprechen.Eine Vertiefung dieser Problematik würde jedoch hier zu weit führen.

(155)dazu vor allem Haible,Recht der Presse,S.113

(156)Der "Deutsche Presserat" und die "Selbstkontrolle der Illustrierten"(Satzungen abgedruckt bei Löffler,Selbstkontrolle von Presse,Funk und Film)sind in dieser Richtung jedenfalls unverdächtig:jederzeitiges freies Austrittsrecht der Mitglieder!Vgl.zuletzt Löffler,Rechtsprobleme der Presseselbstkontrolle,in DÖV 1966,788

b.Rundfunk:

Art.5 Abs.1 Satz 2 GG gewährleistet nicht "die Rundfunkfreiheit",sondern(bloß ?)"die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk".Dennoch erkennen Rechtsprechung und Schrifttum eine "formelle Rundfunkfreiheit" an,sei es expressis verbis,sei es dem Sinne nach(157):
Im "Fernsehurteil" führte das Bundesverfassungsgericht aus,die institutionelle Freiheit sei für den Rundfunk nicht weniger wichtig als für die Presse.In Art.5 GG komme das eindeutig zum Ausdruck,wenn Abs.1 Satz 2 neben der Pressefreiheit die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleiste(158).Dabei begrenzt das Gericht diese institutionelle Freiheit keineswegs auf bloß berichterstattende Sendungen(159).
Die neueste Untersuchung dieser Problematik findet sich bei Leisner,Werbefernsehen und öffentliches Recht(16o).Leisner, der insbesondere auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes(161)verweist,spricht von einer "Einrichtungsgarantie freier Rundfunk",da der Rundfunk eine "öffentliche Aufgabe" erfülle(162).

---

(157)siehe im einzelnen die Nachweise bei Leisner,Werbefernsehen und öffentliches Recht,Fußn.326 auf S.83

(158)BVerfGE 12,2o5,26o f

(159)so aber wohl Hesse,Verfassungsrecht,S.151:Nachdem er auf die "institutionelle Eigenständigkeit der Presse" verwiesen hat,fährt er fort:

> "Für die beiden weiteren Massenkommunikationsmittel Rundfunk und Film gewährleistet Art.5 Abs.1 Satz 2 GG nur die Freiheit der Berichterstattung.Doch stehen sie,soweit sie meinungsbildend wirken,unter dem Schutz des Art.5 Abs.1 Satz 1 GG,daneben gegebenenfalls unter dem des Art.5 Abs.3 GG."

(16o)auf S.82-84

(161)BVerfGE 12,2o5

(162)zu diesem Begriff vgl.Fußn.167

2. Entsprechende Anwendung auf den Film ?

Wie beim Rundfunk gewährleistet Art.5 Abs.1 Satz 2 GG "die Freiheit der Berichterstattung durch...Film". Gibt es also auch eine "formelle Filmfreiheit" ?

Die Rechtsprechung hatte bisher keinen Anlaß,zu dieser Frage Stellung zu nehmen(163).
Soweit die Literatur von der "Filmfreiheit" spricht,meint sie damit meist etwas anderes.v.Hartlieb(164)versteht unter der "Filmfreiheit" eine Art Sonderfall der Kunstfreiheit, um so möglichst jeden Film,auch den nicht-künstlerischen, dem Art.5 Abs.3 GG unterstellen zu können;Giese(165)liegt mit seinen Überlegungen in etwa auf der gleichen Linie. Erst Leisner(166)wirft die Frage auf,ob aus Art.5 Abs.1 GG eine "Filmfreiheit" als Institutsgarantie,analog der "freien Presse" und dem "freien Rundfunk",hergeleitet werden könne. Dafür spreche,daß auch der Film ein typisches Massenmedium sei,und daß er in gleicher Weise wie die Medien Presse und Rundfunk in Art.5 Abs.1 GG erwähnt werde.Dennoch müsse aber eine Institutionalisierung des Films abgelehnt werden,da der Film keine der Presse oder dem Rundfunk vergleichbare "öffentliche Aufgabe" erfülle.Der Film liefere weder ausreichend aktuelle Information noch trage er in genügendem Umfang zur Bildung der öffentlichen Meinung bei.

---

(163)auch das Urt.des BVerwG v.28.1.1966=BVerwGE 23,194, betr.die FBW,enthält hierüber nichts(vgl.dazu die Anm.von Ule,DVBl 1966,574,von Katholnigg,NJW 1966, 1574,sowie von Klein,v.Hartlieb und Dörffeldt in Film und Recht,Nr.6 v.15.6.1966; -Vorinstanz war der VGH Kassel,Urt.v.28.2.1962=DVBl 1962,6o5).

(164)Filmfreiheit,in UFITA Bd.2o(1955),S.129 ff,bes.S.158 f

(165)Der Film im Staats- und Verwaltungsrecht,in Schriftenreihe der UFITA,Heft 11(1958),S.42 ff

(166)Film und Fernsehen,in DÖV 1967,693,698 f

Dieser Ansicht Leisner's muß jedoch widersprochen werden. Selbst wenn man die "öffentliche Aufgabe"(167)der Massenmedien nur in ihrer Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung und/oder in der Information der Allgemeinheit sehen will,ist dem Film eine "öffentliche Aufgabe" zuzuerkennen: Mag man auch den Beitag des Films zur Information,der hauptsächlich von den Wochenschauen geleistet wird(168),angesichts der Berichterstattung in Presse und Rundfunk wegen mangelnder Aktualität gering einschätzen,so dürfen doch die bedeutenden meinungsbildenden Faktoren besonders des Spielfilms nicht verkannt werden.Gerade der Spielfilm vermag es,den Zuschauer auf besondere,nämlich indirekte Weise anzusprechen.Scheuner führt sogar aus(169):

> "Stärker noch als die Presse sind Film und Rundfunk Mittel der öffentlichen Massenbeeinflussung,die nicht vom individuellen Recht her alleine,sondern von ihrer öffentlichen Funktion aus verstanden und rechtlich geordnet werden müssen."

Daß der meinungsbildende Gehalt der meisten Spielfilme derzeit(noch)gering ist(17o)und die Möglichkeiten des Films zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung,nicht zuletzt

---

(167)zu diesem Begriff siehe im einzelnen Rehbinder,Manfred,Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse,Diss.Berlin(FU)1961,abgedruckt in:Berliner Abhandlungen zum Presserecht,Heft 1,1962, Krüger,Die öffentlichen Massenmedien,sowie zuletzt Leisner,Werbefernsehen und öffentliches Recht,bes. S.191 ff und Rehbinder,Presserecht,S.21 f,aber auch BVerfGE 12,2o5(Fernsehurteil)und BVerfGE 2o,162 (Spiegel-Verfahren).

(168) A § 1 VI 2

(169)Institutionelle Garantien,S.1o7

(17o)vgl.aber die "Neue Welle",den "Jungen Deutschen Film" etc.

im politischen Bereich,zumindest vom bundesdeutschen Film kaum ausgenützt werden(171),stellt eine Zeiterscheinung dar,aus der jedoch keine rechtlichen Folgerungen grundsätzlicher Art gezogen werden dürfen.

Außerdem erscheint es auch nicht zutreffend,die "öffentliche Aufgabe" der Massenmedien generell auf "Information" und "Meinungsbildung" zu beschränken.Jedenfalls beim Spielfilm sind meinungsbildende und unterhaltende Elemente in aller Regel so eng miteinander verknüpft,daß eine klare Grenzziehung gar nicht möglich ist(172).Es braucht demnach hier nicht entschieden zu werden,ob die Unterhaltung als solche bereits eine "öffentliche Aufgabe" der Massenmedien darstellt(173).

Der Film als eines der drei in Art.5 GG angesprochenen Massenmedien mit seinen Komponenten Meinungsäußerung/ Meinungsbildung,Berichterstattung und Unterhaltung,nicht zuletzt aber auch der Film als Kunstwerk erfüllt damit eine "öffentliche Aufgabe",er ist einer der wesentlichen Kulturträger unserer Zeit(174).Es entspricht daher einer sinngerechten Verfassungsinterpretation,eine institutionelle Garantie der Filmfreiheit anzuerkennen.
Die Ausgestaltung dieser "formellen Filmfreiheit" mag freilich heute noch weniger stark sein als gerade bei der Pressefreiheit.Dies ist jedoch darauf zurückzuführen,daß "der Film selbst noch keine Tradition"(175),"noch keine endgültige verfassungsrechtliche Gestalt gewonnen"(176)hat.

---

(171)vgl.aber die ostzonalen Defa-Filme wie: Der Untertan, Septemberliebe,Der Fall Gleiwitz, ...und deine Liebe auch,Die Abenteuer des Werner Holt,Der geteilte Himmel.

(172) A § 1 VI 2

(173)Krüger,Die öffentlichen Massenmedien,führt auf S.25 ff aus,daß die Unterhaltung des Bürgers eine "Angelegenheit von staatlicher Bedeutung" sei !

(174)vgl.z.B.Köttgen,Kulturpflege,S.184

(175)Hagemann,Film und freie Meinungsäußerung,S.275

(176)Scheuner,Pressefreiheit,in VVDStRL 22,S.93=Leitsatz 3

Beim Film "zeigt die rechtliche Formung noch eher Züge des Werdens"(177).
Wegen der verfassungsrechtlichen Jugend des Films erscheint es aber besonders notwendig,sein weiteres Wachstum vor autoritären Eingriffen zu schützen.Welche(negativen)Möglichkeiten sich bei einer Standesorganisation mit Zwangsmitgliedschaft bieten,hat die nationalsozialistische Filmkammer(178)anschaulich demonstriert.

Die Richtigkeit dieser Auffassung läßt sich auch auf die Entstehungsgeschichte des Art.5 GG stützen:
Die ursprünglich vom Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates(179)vorgeschlagene Formulierung:"Presse,Rundfunk und Film haben das Recht,...über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse wahrheitsgetreu zu berichten und zu ihnen Stellung zu nehmen...",war lediglich aus Gründen kürzerer und präziserer Fassung abgeändert worden(18o).

Ein Gesetz,das eine obligatorische Berufsorganisation der beim Film Beschäftigten statuierte,wäre demnach wegen Verstosses gegen Art.5 Abs.1 Satz 2 GG unzulässig(181).

---

(177)Scheuner,a.a.O.S.11
(178) A § 4 III 1
(179)5.Sitzung v.29.9.1948(damals Art.8 Abs.2)
(18o)JöR n.F.Bd.1,S.8o;in diesem Sinne auch v.Mangoldt-Klein,Anm.VII 1 zu Art.5 GG(S.246)sowie Reisnecker, Grundrecht der Meinungsfreiheit,S.76 f mit weiteren Argumenten und Hinweisen
(181)Die Verfassungsmäßigkeit der FSK ist,soweit ersichtlich,bisher noch nicht unter dem Gesichtspunkt der "formellen Filmfreiheit" und eines ev.Verbotes der Selbstkoordinierung(vgl.Fußn.155)untersucht worden!

§ 6. Das Problem der "Zuständigkeitsabgrenzung"

I. Begriffsbestimmung

Zahlreiche rechtlich erhebliche "Tatbestände" lassen sich prima facie unter mehrere der in den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes angesprochenen Sachbereiche (182)einordnen.Will z.B.der Bundesgesetzgeber die Einfuhr ausländischer Filme("Tatbestand")gesetzlich regeln,so erscheint fraglich,unter welchen Sachbereich eine derartige Regelung zu subsumieren ist,unter Art.73 Nr.1 GG "auswärtige Angelegenheiten",unter Art.73 Nr.5 GG "Warenverkehr mit dem Ausland",unter Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft" oder unter Art.75 Nr.2 GG "allgemeine Rechtsverhältnisse des Films".Es bedarf daher einer Abgrenzung der jeweils in Betracht kommenden Lebensbereiche untereinander.
Solange es sich um Sachgebiete innerhalb desselben Kompetenzkataloges handelt,ist ein solches Bemühen von geringem Nutzeffekt.Wichtiger ist schon die Unterscheidung zwischen ausschließlicher und konkurrierender Bundeszuständigkeit,da gemäß Art.72 Abs.2 GG der Bund von seiner konkurrierenden Zuständigkeit nur insoweit Gebrauch machen darf,als ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht(183).Vor allem wesentlich ist jedoch einmal die

---

(182)zur Unterscheidung "Sachgebiet(-bereich)" bzw."Lebensgebiet(-bereich)" und "Rechtsmaterie" siehe oben,Einleitung bei A § 2

(183)Während das BVerfG zunächst die Meinung vertreten hatte, bei Art.72 Abs.2 GG handle es sich um eine Frage politischen Ermessens,so daß eine gerichtliche Nachprüfung nur bei Ermessensfehlgebrauch erfolgreich sei(Beschl.

Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen, zum andern zwischen einer ausschließlichen oder konkurrierenden Bundeskompetenz einerseits und einer Rahmenkompetenz des Bundes andererseits.

Die Frage der Zuständigkeitsabgrenzung, die meist unter dem Stichwort "Überschneidungsprobleme" behandelt wird, ist letztlich (auch) ein Problem der Auslegung und damit der Inhaltsbestimmung der Kompetenznormen:
Indem wir jeweils einzelne rechtserhebliche Fragen einem anderen Sachbereich zuschlagen, entfernen wir Schale um Schale von dem zu bestimmenden Sachgebiet, bis schließlich sein Kern zutage liegt.

Von der Zuständigkeitsabgrenzung zu unterscheiden ist das Problem der "Gesetzeskompetenz kraft kombinierter Gesetzesmaterie"(184): Aus der Normierung mehrerer Ausschnitte eines umfassenden Lebensbereiches in den Art.73 ff GG ergebe sich, daß damit dem Bund der gesamte Sachbereich zur Regelung übertragen sei(185). Diese Frage gehört jedoch in die Nachbarschaft der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs, sie setzt gleichfalls einen konkret bestimmten Umfang der Kompetenzvorschriften voraus.

---

v.22.4.1953=BVerfGE 2,213,224 f und Urt.v.1.12.1954 = BVerfGE 4,115,127 f), hat es im Ladenschluß-Urteil v. 29.11.1961(BVerfGE 13,230,233 f) "ziemlich still und unbemerkt die Voraussetzungsbegriffe der konkurrierenden Gesetzgebung zu Rechtsbegriffen ausstaffiert" (Lerche, Föderalismus, VVDStRL 21, S.72), jedoch mit der Einschränkung, "daß die Vermutung für den Bund spricht, wenn und weil er handelt"(Lerche, a.a.O.). -Ein Überblick über die gegensätzlichen Ansichten im Schrifttum findet sich z.B. bei Maunz-Dürig, RdNr.14 zu Art.72 GG, Fußn.4 (kommentiert 1959 !).

(184) Maunz-Dürig, RdNr.28 zu Art.70 GG

(185) Schulbeispiel: Art.74 Nr.18 GG und Art.75 Nr.4 GG = Bundeszuständigkeit für "Baurecht" ?Nein: BVerfGE 3,407 (Baurechtsgutachten v.16.6.1954).

II. Schrifttum und Rechtsprechung

1. Schrifttum:

a.Die Regel von der lex specialis:

Nach einer vor allem vom Bayer.Verfassungsgerichtshof vertretenen Auffassung(186)soll Art.75 GG(187)Sondervorschrift sein,so daß nach dem Grundsatz "lex specialis derogat legi generali" ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten zurücktreten. Nach dieser Theorie ist ein bestimmter Tatbestand im Zweifel in den(auch)einschlägigen Sachbereich des Art. 75 GG einzuordnen und nur nach Maßgabe dieser Kompetenzart zu regeln.

b.Die Regel von der intensiveren Kompetenzart:

Nach einer zweiten,antithetischen Meinung(188)geht im Falle einer Überschneidung die "eingehendere" oder "umfassendere",also die intensivere Regelungsbefugnis vor. Der streitige Tatbestand ist also hier im Zweifel in den betreffenden Lebensbereich der ausschließlichen oder konkurrierenden Kompetenz einzuordnen.

---

(186)Entscheidung v.21.11.1949=BayVGH n.F.Bd.2 II S.143,16o sowie Entscheidung v.14.4.1949=BayVGH n.F.Bd.4 II S.78, 85 f(beide Entscheidungen betreffen das Verhältnis von Art.74 Nr.12 GG zu Art.75 Nr.1 GG);weitere Nachweise bei v.Mangoldt-Klein,Vorbem.III 7 d vor Art.7o GG(auf S.1353)

(187)und Art.98 Abs.3 Satz 2 GG:im folgenden stets zu ergänzen,soweit unter "Art.75 GG" die Rahmenkompetenz als solche gemeint ist. -Das Problem des Art.14o GG in Verbindung mit Art.138 Abs.1 Satz 2 WV kann in der Arbeit auser Betracht bleiben.

(188)z.B.BVerwGE 7,17,19 f=Urt.v.8.5.1958;weitere Nachweise bei v.Mangoldt-Klein,a.a.O.(Fußn.186)auf S.1354 f

c.Die Ansicht v.Mangoldt-Klein's :

Sie unterscheiden drei verschiedene Situationen(189):

Stellt ein bestimmtes Sachgebiet nur den Unterfall eines anderen,umfassenderen Sachgebietes dar,so gelte die Regel von der lex specialis.

Stehen aber zwei Sachbereiche zueinander im Verhältnis zweier sich schneidender Kreise,so sei es hinsichtlich der Überschneidungsflächen "äußerst schwierig,den lex-specialis-Grundsatz anzuwenden".Vielmehr müsse er "durch die zur teleologischen Interpretation gehörende Frage ergänzt und überhöht werden,welchen Sinn die besondere Erwähnung eines Sachgebietes haben kann,dessen meiste,wenn nicht alle Teil-Sachgebiete schon in anderen Sachgebieten enthalten sind."

Der von v.Mangoldt-Klein als "dritte Überschneidungsstruktur" ausgesonderte Fall(19o)kann wegen seiner Seltenheit hier vernachlässigt werden.

2. Rechtsprechung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu § 22 des Reichspressegesetzes(191)entschieden,die Verjährung von Pressedelikten gehöre nicht zum Sachbereich "Strafrecht" oder "gerichtliches Verfahren"(Art.74 Nr.1 GG), sondern zum "Presserecht"(Art.75 Nr.2 GG)(192).
Das Gericht geht dabei von den Gesichtspunkten der Tradition und der wesensmäßigen Zugehörigkeit eines Tatbestandes zu einem bestimmten Sachbereich aus,eben der Verjährung von Pressedelikten zum Presserecht.

---

(189)Vorbem.III 7 d vor Art.7o GG(S.1355-1359)
(19o)a.a.O.S.1358 f
(191)Urt.v.4.6.1957=BVerfGE 7,29
(192)hierzu bes.Haible,Recht der Presse,S.68-74

III. Stellungnahme

1. Kritik v.Mangoldt-Klein's:

Die differenzierende Betrachtungsweise v.Mangoldt-Klein's, wiewohl theoretisch nicht angreifbar, muß in der Praxis zu Schwierigkeiten führen. Es wird im Einzelfall fraglich sein, in welchem gegenseitigen Verhältnis die beiden Sachbereiche stehen, die sich um den streitigen Tatbestand bemühen. Die Zuständigkeitsabgrenzung ist, wie gezeigt, ein weiteres Mittel der Auslegung von Kompetenznormen. Die Methode v.Mangoldt-Klein's ist daher jedenfalls dann keine Hilfe, wenn Inhalt und Umfang der in Betracht kommenden Kompetenznormen (noch) unbestimmt sind.

2. Kritik des übrigen Schrifttums:

a. Die Auffassung, fragliche Tatbestände seien in jedem Falle dem einschlägigen Sachbereich des Art.75 GG als der speziellsten Kompetenzart zuzuordnen, würde die allgemeinen, umfassenden Kompetenznormen (insbesondere Art.74 Nr.1, 11 und 12 GG) untergraben und zu einer Flut sondergesetzlicher Bestimmungen führen.

b. Wollte man es umgekehrt zulassen, daß der Bund seine Zuständigkeiten nach der jeweils stärksten Kompetenzart ausrichtet, wäre eine völlige Aushöhlung der Sachbereiche des Art.75 GG die Folge, da die Rahmenkompetenz eben die schwächste Bundeskompetenz ist.

c. Die Frage der Abgrenzung zwischen einer Bundes- und einer Landeskompetenz wäre mit den Thesen von der Zuordnung zur jeweils speziellsten bzw. zur jeweils stärksten Kompetenzart überhaupt nicht zu lösen.

3. Lösung:

Anknüpfend an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verjährung von Pressedelikten(193)ist bei der Abgrenzung zweier Sachgebiete jeweils nach der traditionellen und wesensmäßigen Zugehörigkeit des einzuordnenden Tatbestandes zu fragen.Fehlt eine Tradition,wird es allein darauf ankommen,wo der Schwerpunkt dieses Tatbestandes liegt,also darauf,was Zweck der jeweiligen Regelung ist. Nur auf diese Weise scheint es möglich,den Sachbereichen des Art.75 GG einen eigenen,spezifischen Lebensraum zu gewährleisten.So wenig mit Fug und Recht angenommen werden kann,daß innerhalb der Art.73 ff GG auch leere Kompetenzzuweisungen geschaffen werden sollten,ebensowenig könnte es sinnvoll sein,die einzelnen Nummern des Art.75 GG als Sammelbecken von Vorschriften aus allen Rechtsgebieten zu verstehen.
Die Kriterien der Tradition und des Schwerpunktes oder -um mit dem Bundesverfassungsgericht zu sprechen- der "wesensmäßigen Zuordnung" erlauben es auch,im konkreten Fall Bundes- und Landeskompetenzen gegeneinander abzugrenzen.

Ohne der weiteren Prüfung vorzugreifen wird es also darauf ankommen,ob der jeweils in Rede stehende Tatbestand speziell den Film als Massenkommunikationsmittel,als kulturelles Phänomen,oder ein anderes Sachgebiet der Art.73 ff GG anspricht.Da sich aber die Geschichte des Films bisher weitgehend in unmittelbarer oder mittelbarer Filmzensur erschöpfte,eine Tradition des Filmrechts,an die man anknüpfen könnte,somit(noch)fehlt(194),wird der sachliche Schwerpunkt entscheidendes Abgrenzungskriterium sein.

---

(193)BVerfGE 7,29,45
(194) A § 4 IV;vgl.auch die Fußn.175-177

§ 7. Fälle der "Zuständigkeitsabgrenzung"

I. Film und Jugendschutz

1. Die gesetzliche Regelung des Jugendschutzes:

Unstreitig bedürfen die Massenmedien einer Überwachung unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes(195). Art.5 Abs.2 GG sieht denn auch ausdrücklich vor,daß "diese Rechte...ihre Schranken...in den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend...finden".

Für das Massenmedium Film findet sich die einschlägige Vorschrift in § 6 JSchG(196),für die Presse im "Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften"(197), auch "Schmutz- und Schundgesetz" genannt.
Eine entsprechende Vorschrift für den Rundfunk sucht man jedoch vergebens.

---

(195)zu den materiell-rechtlichen Problemen des Jugendschutzes vgl.neben den einschlägigen Kommentaren bes. Kalb,Werner,Der Jugendschutz bei Film und Fernsehen, Berlin usw.1962,ferner Peters,Hans,Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Jugendprüfung nach dem Jugendschutzgesetz durch die FSK v.23.1.1953,unveröffentlicht,aber auszugsweise wiedergegeben bei v.Hartlieb,Das Grundrecht der Filmfreiheit,passim sowie Krauss,G.,Freiheit der Kunst und Jugendschutz,in FamRZ 1960,56 ff,Schilling,Robert,Literarischer Jugendschutz,1959 und Hofmann,Werner,im Lv.Staatslexikon,lit."Jugendschutz".

(196)in der Fassung v.27.7.1957(BGBl I S.1058)

(197)in der Fassung v.29.4.1961(BGBl I S.497). -gemäß seinem § 1 Abs.3 gilt das GjS auch für Schallplatte und Tonband.

2. Die Kompetenzbestimmung durch Schrifttum und Rechtsprechung:

a.Jugendschutz als öffentliche Fürsorge:

Überwiegend wird die Auffassung vertreten,der Jugendschutz unterfalle dem Sachbereich "öffentliche Fürsorge" in Art.74 Nr.7 GG(198)

b.Jugendschutz als öffentliche Sicherheit und Ordnung:

Bettermann(199),Hamann(2oo)und Lerche(2o1)hingegen

---

(198)v.Mangoldt-Klein,Anm.XV 2 zu Art.74 GG(S.1558 ff), Maunz-Dürig,RdNr.46 zu Art.74 GG;aus der einschlägigen Kommentarliteratur vgl.z.B.Potrykus,Gerhard, Jugendschutzgesetz(Loseblatt),2.Aufl.München u.Berlin 1963,Stand 15.1.1966,Vorbem.vor § 1 u.Anm.2 zu § 3 JSchG,Becker-Tillmann-Göke,Walter B.,Wilhelm T.u.Karl G.,Das Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit,2.Aufl.Münster 1962,Vorbem.Nr.2 vor § 1 JSchG und Schilling,Robert,Schund- und Schmutzgesetz,Darmstadt 1953,S.112.Ebenso BVerwGE 19,94=Urt.v.8.7.1964(dort verweist das Gericht auf seine frühere Rechtsprechung, wonach der Jugendschutz dem Art.74 Nr.11 GG zugeteilt wurde) und BVerwGE 23,1o4=Urt.v.12.1.1966. -Die amtl. Begründung(BT-Drucks.I/11o1,auf S.8)stützt das GjS in erster Linie auf Art.74 Nr.7 GG,daneben auf Art.74 Nr. 11 GG und auf Art.75 Nr.2 GG-"Presse".Die amtl.Begründung zum JSchG(BT-Drucks.I/143o,auf S.7)erwähnt Art.75 Nr.2 GG nicht.

(199)Jugendschutz,in AöR Bd.83,S.91 ff,bes.S.1o4:Gegenstand der Untersuchungen Bettermanns ist das JSchG;zum GjS führt er jedoch a.a.O.auf S.11o inkonsequenterweise aus:"M.E.fällt die im Schmutz- und Schundgesetz geregelte Materie unbedenklich unter Art.75 Nr.2 GG.Fraglich kann nur sein,ob das Gesetz sich auf Rahmenvorschriften beschränkt..." .

(2oo)Anm.B 14 zu Art.74 GG(S.334)

(2o1)Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt,S.17 f,anläßlich der

zählen den Komplex "Jugendschutz" zur "öffentlichen Sicherheit und Ordnung". Besonders Lerche verweist darauf, daß Vorgängerin des Jugendschutzgesetzes die P o l i z e i-verordnung des Reichsinnenministers vom 1o.Juni 1943 war (2o2): Das Gebiet des Jugendschutzes sei nämlich nicht fürsorgerechtlicher, sondern polizeirechtlicher Natur, da es der Gefahrenabwehr diene und nicht positive Hilfeleistung gewähre oder verspreche(2o3).

c. GjS und Art.75 Nr.2 GG-"Presse":

Bauer(2o4)meint, Kompetenznorm für das GjS sei Art.75 Nr.2 GG-"Presse". Da aber das GjS keinen "Rahmen" darstelle, sei es nichtig.

d. Das Bundesverfassungsgericht zum JWG und BSHG:

In seiner Entscheidung vom 18.Juli 1967(2o5)zu verschiedenen Bestimmungen des "Gesetzes für Jugendwohlfahrt" (2o6)und des "Bundessozialhilfegesetzes"(2o7)führte das Gericht aus, zur "öffentlichen Fürsorge" gemäß Art.74 Nr.7 GG gehöre nicht nur die "Jugendfürsorge", die sich der gefährdeten oder schon gestrauchelten Jugend annehme, sondern auch die "Jugendpflege", die sich mit Maßnahmen für die gesunde Jugend befasse.

Prüfung von § 5 Abs.1 Nr.8 JWG(v.11.8.1961,BGBl I S. 12o6), der u.a."erzieherische Maßnahmen des Jugendschutzes" zu den Aufgaben des Jugendamtes rechnet.

(2o2) A § 4 III 6;vgl.auch § 15 JSchG in der Fassung v. 4.12.1951(BGBl I S.936)

(2o3)Lerche,a.a.O.S.17

(2o4)Schmutz- und Schundgesetz,in JZ 1965,41

(2o5)in NJW 1967,1795 ff

(2o6)v.11.8.1961(BGBl I S.12o6)

(2o7)v.3o.6.1961(BGBl I S.815,ber.S.1875)

Damit hat aber das Bundesverfassungsgericht(mittelbar) die Frage des Jugendschutzes bei Presse und Film gleichfalls im Sinne des Art.74 Nr.7 GG beantwortet.

3. Kritik:

Das Abgrenzungsproblem ist hier mit einem weiteren Auslegungsproblem gekoppelt.Von der Auslegung des Art.74 Nr.7 GG hängt es nämlich ab,wer hinsichtlich des Tatbestandes "Jugendschutz" rivale des Art.75 Nr.2 GG ist.Diese Entscheidung kann jedoch offengelassen werden:Unter Art.75 Nr.2 GG fällt der Jugenschutz beim Film(und bei der Presse)jedenfalls nicht:

Die Polizeiverordnung von 1943(2o8)ist gerade nicht geeignet,eine traditionelle Zuordnung des Komplexes Jugendschutz unter Art.75 Nr.2 GG-"Film"(2o9)zu begründen.
Insbesondere liegt aber der Schwerpunkt des § 6 JSchG nicht auf dem Film im Sinne des Art.75 Nr.2 GG:
Wenngleich sich die Spitze des § 6 JSchG gegen den Film als Massenkommunikationsmittel richtet,so ist doch Zweck dieser Regelung der Schutz der Jugend.§ 6 JSchG beschränkt die Filmvorführung nur deshalb,um dieses Ziel zu erreichen (21o).Fragen des Jugendschutzes treten nicht nur beim Film (und bei der Presse)auf,sondern auch bei den Medien Rund-

---

(2o8) A § 4 III 6

(2o9)die Presse und das GjS sind sekundär heranzuziehen

(21o)so auch Wilhelm,Rahmengesetzgebung,S.184,186.
Bettermann,Jugendschutz,in AöR Bd.83,S.91 ff ist im Ergebnis ebenso zu verstehen,wenn er auf S.1o4 ausführt:"Sie"(die Vorschrift des § 6 JSchG) "regelt gerade nicht ein allgemeines Problem des Film...wesens, sondern ein spezielles,das gerade und nur im Zusammenhang mit einer anderen Materie-hier:dem Jugendschutz-auftaucht". -siehe zu diesem Zitat aber auch unter B § 1 III und B § 2 III 2 !

funk und Schallplatte sowie beim Theater(211). Wollte man nun in Art.75 Nr.2 GG eine Sonderregelung des Jugendschutzes für Presse und Film sehen, würde man den umfassenden Komplex Jugendschutz, sei es, daß er unter Art.74 Nr.7 GG oder unter die "öffentliche Sicherheit und Ordnung" fällt, aushöhlen. Auch wäre kein zwingender Grund für eine derartige Sonderbehandlung von Presse und Film gegenüber den anderen Medien ersichtlich.

Bauer(212) beschäftigt sich vorwiegend mit rechtsethischen Fragen zum Jugendschutz bei Druckwerken und gibt Beispiele aus seiner Erfahrung als Generalstaatsanwalt. Was die mehr am Rande behandelte Kompetenzfrage betrifft, legt er zwar überzeugend dar, daß die Bestimmungen des GjS nicht "Strafrecht" im Sinne des Art.74 Nr.1 GG sind. Bei Art.74 Nr.7 GG begnügt er sich aber mit der Behauptung, das GjS sei "auch keine "öffentliche Fürsorge" "(213).

Die Ausführungen der Abgeordneten Dr.Hoch und Reuter in der 3.Sitzung des Zuständigkeitsausschusses des Parlamentarischen Rates vom 23.September 1948(214) über die "kulturpolitische" Eignung von Filmen für Jugendliche sind viel zu vage, als daß sie alleine die Zuordnung des Jugendschutzes beim Film unter Art.75 Nr.2 GG rechtfertigen könnten.

---

(211) das wir nicht mehr zu den M a s s e n medien zählen:
A §1 VI !

(212) Schmutz- und Schundgesetz, in JZ 1965,41

(213) Bauer, a.a.O.S.42

(214) A § 3 II 1 a

II. Filmeinfuhr und Filmkontingentierung

1. Die gegenwärtige Regelung:

a.In der Bundesrepublik Deutschland:

§ 1 Abs.1 AWG(215)enthält den Grundsatz freien Außenhandels(216).Die Ausnahme hiervon bringt für die Filmwirtschaft § 17 AWG in Verbindung mit § 48 AWV(217).Nach § 17 AWG können unter bestimmten Voraussetzungen sowohl die Vorführung ausländischer Filme im Inland als auch die Herstellung deutsch-ausländischer Co-Produktionen "beschränkt" werden,§ 48 AWV konkretisiert diese Beschränkung dahingehend,daß solche Rechtsgeschäfte einer "Genehmigung" bedürfen.Für die Erteilung dieser Genehmigung ist gemäß § 1 Abs.1 Nr.2 der "Zuständigkeitsverordnung" (218)das "Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft" zuständig.

Gemäß § 5 Abs.1 VerbrG(219)ist es jedoch verboten,staatspolitisch gefährliche Filme einzuführen.Zur Durchsetzung dieses Verbotes verlangt § 5 Abs.2 Satz 1 VerbrG die Vorlage sämtlicher ausländischer Filme beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft.Nach § 5 Abs.2 Satz 2 VerbrG in Verbindung mit der Verordnung zur Durchführung des VerbrG (22o)werden dann solche Filme von der Vorlagepflicht wieder befreit,deren Ursprungsland "in den Länderlisten

---

(215)v.28.4.1961(BGBl I S.481)

(216)vgl.z.B.Bollinger im Ev.Staatslexikon,lit "Außenhandelspolitik

(217)in der Fassung v.2o.12.1966(BGBl 1967 I S.2)

(218)"Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten im Außenwirtschaftsverkehr" v.7.8.1961(BGBl I S.1554)

(219)v.24.5.1961(BGBl I S.6o7)=Anlage 6);auch abgedruckt bei Erbs-Kohlhaas,Strafrechtliche Nebengesetze,Kommentar in 3 Bänden von Georg E.,Max K.und anderen,Stand Sept.1967 (Loseblatt),München u.Berlin,in Bd.III unter V 51

(22o)v.12.1o.1961(BGBl I S. 1873)=Anlage 7)

A oder B der Anlagen zum Außenwirtschaftsgesetz ...verzeichnet ist".Dort fehlen aber insbesondere Albanien, Bulgarien,Polen,Rumänien,Tschechoslowakei,Ungarn,UdSSR, Mongolische Volksrepublik,Nordvietnam,Nordkorea und die Volksrepublik China.

Filme aus der Ostzone einschließlich Ostberlin müssen auf Grund besatzungsrechtlicher Devisenbewirtschaftungsbestimmungen ebenfalls dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft vorgelegt werden(221).

Diese Bundesbehörde wird bei der Prüfung der Filme vom "interministeriellen Ausschuß für Ost/Westfilmfragen" beraten(früher als "Interministerieller Filmprüfungsausschuß" bekannt),einem Sachverständigengremium,in dem die Bundesministerien des Innern,für gesamtdeutsche Fragen,der Justiz,das Auswärtige Amt sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung vertreten sind(222).

b.Im internationalen Raum:

Art.IV des "Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens" (GATT)vom 3o.Oktober 1947(223)stellt allgemeine Regeln für die Art der Beschränkung des internationalen Filmaustausches auf.

---

(221)Die nach Art.I 1 d des Militärregierungsgesetzes Nr.53 erforderliche Genehmigung wird nach Art.II 1 der 1.DVO zum Gesetz Nr.53 von der Bundesregierung erteilt,welche ihrerseits auf Grund Art.II 2 der 1.DVO zum Gesetz Nr.53 an das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft delegiert hat.

(222)vgl.die "Kleine Anfrage" der Fraktion der SPD v. 8.1o.1963(BT-Drucks.IV/15o4)und die Antwort des Bundesministers für Wirtschaft v.23.1o.1963(BT-Drucks. IV/1575);hierzu ausführlich bei Erbel,Kunstfreiheitsgarantie,S.2o4-2o8.

(223)Anlage Bd.1 zu BGBl II von 1951=Anlage 8.)

Die "Erste EWG-Filmrichtlinie" vom 15.Oktober 1963(224) verpflichtet die Mitgliedstaaten,gegenseitig keine neuen Einfuhrkontingente zu erlassen.Filme der Mitgliedstaaten in Originalfassung sollen ohne jede Beschränkung ausgetauscht,etwa bestehende niedrigere Kontingente für synchronisierte Filme auf mindestens 7o pro Jahr erhöht werden.

Die "Zweite EWG-Filmrichtlinie" vom 13.Mai 1965(225)verlangt schließlich die Aufhebung aller Kontingente für die Einfuhr von Filmen innerhalb der Mitgliedstaaten bis zum 31.Dezember 1966.Lediglich der Bundesrepublik Deutschland wird die Befugnis eingeräumt,bis 197o solche Filme von der Einfuhr auszuschließen,die älter als 4 Jahre sind(226).

c.Das Schweizerische Filmgesetz:

Das "Bundesgesetz über das Filmwesen(Filmgesetz)" der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 28.September 1962 (227)bringt einen eigenen Abschnitt(Art.9-17)über "Filmeinfuhr und Filmverleih".Danach bedürfen alle ausländischen Filme einer Einfuhrbewilligung,außerdem werden Einfuhrkontingente festgesetzt dergestalt,daß die Filmverleiher bestimmte Jahresquoten erhalten.

---

(224)abgedruckt in UFITA Bd.41(1964),S.165 ff

(225)abgedruckt in UFITA Bd.44(1965),S.1o7 ff

(226)Näheres zu den EWG-Filmrichtlinien,insbesondere zu der geplanten "dritten" und "vierten" Richtlinie (Liberalisierung des Filmverleihs und der Filmproduktion)siehe zuletzt bei Degand,Claude,Das Europa des Films sowie bei Caspary,Roland A.,Der Entwurf einer vierten EWG-Filmrichtlinie aus deutscher Sicht,beide in Film und Recht,Nr.1 v.15.1.1968,S.1 ff bzw.S.5 ff

(227)=Anlage 9) ;vgl.auch die hierzu ergangenen vier Vollziehungsverordnungen je v.28.12.1962,abgedruckt bei Birchmeier,Bundesgesetz über das Filmwesen,sowie in der Sammlung der Eidgenössischen Gesetze,Bd.1962

Diese Regelungen sollen "unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Selbstständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland" getroffen werden(Art.9 Abs.1). Einem Filmverleiher kann sein Kontingent besonders dann entzogen werden,wenn "sein Geschaftsgebaren anhaltend den kultur- oder staatspolitischen Interessen des Landes zuwiderläuft"(Art.15 a).

Das Schweizerische Filmgesetz stützt sich auf Art.27 ter der Bundesverfassung(228),der nach einer Abstimmung vom 6.Juli 1958 neu eingefügt wurde.

Die Kompetenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft für Wirtschaftsfragen ergibt sich aus dem bereits 1946 in die Bundesverfassung aufgenommenen Art.31 a(229).

2. Kompetenzfragen beim AWG und VerbrG im Lichte des Schrifttums und der Rechtsprechung:

a.Zum AWG:

Gegen die Bestimmung des § 17 AWG werden,soweit ersichtlich,Einwendungen hinsichtlich der Kompetenzfrage nicht erhoben.Jedoch führen Sieg-Fahning-Kölling(23o)aus:

> "Auffällig und bedenklich an der Bestimmung erscheint die Einseitigkeit,mit der das Problem der Reglementierung der Filmeinfuhr ausschließlich unter wirtschaftlichen Kategorien gesehen wird,so,als handle es sich um beliebig auswechselbare Wirtschaftsgüter. Die kulturelle Funktion des Films vor allem im zwischenstaatlichen Kulturaustausch wird mit keinem Wort erwähnt."

---

(228)=Anlage 1o)

(229)=Anlage 11) ;Näheres hierzu unter D § 1 V 2 h bb

(23o)Außenwirtschaftsgesetz,Anm.II b zu § 17 AWG;wohl auf dieser Linie auch Schulz,Heinz Friedrich,Außenwirtschaftsrecht,Kommentar,Bd.1 Köln u.München 1965, Anm.4 zu § 17 AWG

Irgendwelche Folgerungen hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeit ziehen Sieg-Fahning-Kölling daraus nicht.

Lerche(231)verweist noch darauf,daß es rechtsmißbräuchlich wäre,devisen- oder wettbewerbsrechtliche Motive nur vorzuschieben,"um in Wahrheit etwa das Einströmen bestimmter politisch orientierter Informationen von außen zu unterbinden".

b.Zum VerbrG:

aa.Schrifttum:

§ 5 VerbrG hat von Anfang an heftige Kritik ausgelöst, (232),die sich jedoch in erster Linie gegen die materiellrechtliche Zulässigkeit dieser Vorschrift richtete. Die Frage nach der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für § 5 VerbrG stellten erst(233)Rehbinder und Ule(234):

Zwar umfasse die Kompetenznorm des Art.73 Nr.1 GG "auswärtige Angelegenheiten" das Recht der Außenwirtschaft,

---

(231)im Ev.Staatslexikon,lit."Informationsfreiheit",auf Sp.786

(232)vgl.die Schrifttumshinweise bei Lerche,a.a.O.auf Sp. 787 und bei v.Mangoldt-Klein,Anm.V 4 zu Art.75 GG (S.1701),ferner Erbel,Kunstfreiheitsgarantie,S.204 ff, 207 und zuletzt Wohland,Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle,passim. -Zum VerbrG allgemein siehe die Kommentarliteratur zu § 17 AWG,§ 93 StGB und § 98 StPO;die Erläuterung von Kohlhaas,Max bei Erbs-Kohlhaas,Strafrechtliche Nebengesetze,Bd.III unter V 51 geht auf die verfassungsrechtliche Problematik nicht ein

(233)zumindest ausdrücklich

(234)Rehbinder-Ule,Filmeinfuhrkontrolle und Grundgesetz, in DVBl 1965,550 ff(ab S.552 Bericht von Ule über das Ergebnis eines "Verwaltungsplanspieles" von drei Rechtsreferendaren)sowie Rehbinder,Interministerielle Filmzensur,in Film und Recht 1967,S.47 ff

insbesondere des Außenhandels,jedoch regle § 5 VerbrG eine rein innerdeutsche Frage.Lediglich das Filmmaterial, das Gegenstand der Regelung sei,stamme aus dem Ausland. Art.73 Nr.5 GG "Warenverkehr mit dem Ausland" sei ebensowenig einschlägig wie Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft":§ 5 VerbrG meine nicht den Film "als Gegenstand des Handels,als Ware"(235).Wie sich aus § 5 VerbrG selbst ergebe,würden die Filme daraufhin überprüft,ob sie "nach ihrem Inhalt dazu geeignet sind,als Propagandamittel gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu wirken".Prüfungskriterien seien demnach nicht wirtschaftliche bzw.außenwirtschaftliche,sondern geistig-politische Fragen. Art.75 Nr.2 GG komme als Kompetenznorm nicht in Betracht, weil § 5 VerbrG weder eine Rahmenvorschrift darstelle noch ein "allgemeines Rechtsverhältnis" regele(236).

bb.Der Vorlagebeschluß des VG Frankfurt/M.:

Das Verwaltungsgericht Frankfurt/M.,das sich mit dem Einfuhrverbot des DDR-Filmes "Kommando 52(Kongo-Müller)" zu befassen hatte,vertrat in seinem Beschluß vom 22.Mai 1967 (237)die Meinung,§ 5 VerbrG sei unter anderem auch deshalb verfassungswidrig,weil es an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehle.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes gemäß Art.1oo Abs.1 GG steht noch aus.

---

(235)wobei noch zu ergänzen wäre,daß der Film volkswirtschaftlich nicht als "Ware",sondern als "Dienstleistung" behandelt wird:siehe die Abschnittsüberschrift vor § 15 AWG.

(236)Rehbinder,a.a.O.in Film und Recht 1967,S.5o;sinngemäß ebenso Ule,a.a.O.in DVBl 1965,553

(237)Az.II/1-1118/66:Der Vorlagebeschluß ist nicht veröffentlicht,jedoch kommentiert von Heldmann,Hans Heinz, Filmzensur endlich vor dem Verfassungsgericht,in: Vorgänge-Eine kulturpolitische Korrespondenz(Zeitschrift der Humanistischen Union),Nr.7-Juli 1967,S.241 ff

3. Stellungnahme:

a. Zum AWG:

Der Film stellt ein wirtschaftliches Faktum dar, wenngleich seine Bedeutung innerhalb der gesamten Volkswirtschaft gering ist(238). Daß eine Schutzbedürftigkeit des "deutschen Films", (außen-)wirtschaftlich gesehen, besteht, ergibt sich aus der starken staatlichen Unterstützung des Films in anderen westlichen Ländern, von den Ländern des Ostblocks ganz abgesehen(239). Wenn daher § 17 AWG aus wirtschaftlichen Gründen eine Beschränkung der Filmeinfuhr ermöglicht, stützt er sich auf die Kompetenznormen der Art. 73 Nr. 5 GG und 74 Nr. 11 GG.

Hieraus ergibt sich gleichzeitig die Grenze einer solchen Beschränkung der Filmeinfuhr(24o):

Ein "erheblicher Schaden für die Filmwirtschaft des Wirtschaftsgebietes"(§ 17 AWG) kann nur dadurch eintreten, daß zu viele ausländische Filme eingeführt werden, nicht jedoch deshalb, weil ein bestimmter ausländischer, insbesondere aus den Ostländern stammender Film mit unliebsamen politischen Tendenzen bei uns vorgeführt wird. Eine den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des § 17 AWG entsprechende Beschränkung der Filmeinfuhr kann daher nur

---

(238) A § 1 IV

(239) ausführliche statistische Angaben im "Bericht der Bundesregierung über die Situation der deutschen Filmwirtschaft" v. 25.4.1962, Tabelle 6 (S. 13 ff) = BT-Drucks. IV/366, abgedruckt in UFITA Bd. 4o (1963), S. 76 ff; ebenso z.B. Schulz, Heinz-Friedrich, Außenwirtschaftsrecht, Kommentar, Köln-München 1965, Bd. 1, Anm. 1, 2 zu § 17 AWG. - Mehr zu diesem Problem unter D.

(24o) Die Herstellung deutsch-ausländischer Co-Produktionen ist weniger bedeutsam und kann hier vernachlässigt werden.

eine Kontingentierung sein,nicht aber die in § 48 AWV normierte "Genehmigung" jedes einzelnen Filmes.Soll ein Genehmigungsvorbehalt überhaupt sinnvoll sein,bedarf es einer individuellen Überprüfung des zu genehmigenden Gegenstandes.Ein solches Vorgehen läßt aber die hier ohnehin latente Gefahr,die berechtigten wirtschaftlichen Motive des § 17 AWG nur als Deckmantel für staats- bzw. kulturpolitische Bestrebungen zu verwenden,ins Unkontröllierbare wachsen(241).

§ 48 AWV ist damit verfassungswidrig.

Daß auch eine mengenmäßige Beschränkung der Filmeinfuhr auf der Grundlage des § 17 AWG den Film als Massenmedium, also in seiner kulturellen Funktion beeinflußt,führt zu keinem anderen Ergebnis.Es handelt sich dabei um eine unerwünschte Nebenwirkung,die den eigentlichen Zweck der gesetzlichen Regelung nicht in Frage stellt(242).

§ 17 AWG hat jedoch durch die EWG-Filmrichtlinien bereits an Schärfe verloren,mit einer Fortsetzung der durch die "Kennedy-Runde" begonnenen wirtschaftlichen Angleichung der USA an die EWG sowie einer Aufnahme Englands in den Gemeinsamen Markt wird diese Vorschrift noch stumpfer werden(243).

---

(241)Damit sind wohl auch die Bedenken ausgeräumt,§ 17 AWG verstoße gegen Art.8o Abs.1 Satz 2 GG,da nicht gesagt sei,welcher Art die "Beschränkungen" sein können. - Art.IV GATT(vgl.Fußn.223)sieht ebenfalls nur eine "mengenmäßige" Beschränkung vor !

(242)Die Frage,ob solche Einfuhrbeschränkungen gegen die Informationsfreiheit des Art.5 GG verstoßen,kann hier nicht vertieft werden:siehe dazu Wohland,Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle.

(243)1965 wurden alleine aus den USA,Großbritannien,Frankreich und Italien ca.6o % aller ausländischen Filme eingeführt:Filmstatistisches Taschenbuch 1966,S.23 .

b.Zum VerbrG:

§ 5 VerbrG läßt sich nicht auf die Art.73 Nr.1,73 Nr.5 oder 74 Nr.11 GG stützen.Neben den bereits von Rehbinder und Ule aufgezeigten Gründen sei noch darauf hingewiesen, daß dem § 5 VerbrG nur Filme aus den Ostländern unterfallen.Eine wirtschaftspolitische Motivierung dieser Vorschrift scheidet damit von selbst aus.

Die Art.9 ff des Schweizerischen Filmgesetzes von 1962 (244)beweisen gleichfalls die Richtigkeit dieser Ansicht: Der Schweizerische Bundesgesetzgeber war der Auffassung, Beschränkungen der Filmeinfuhr aus staats- und kulturpolitischen Gründen(245)nicht auf eine Kompetenz für Wirtschaftsfragen(Art.31 a der Verfassung)stützen zu können.Erst nachdem der Art.27 ter der Bundesverfassung geschaffen war,erging das "Filmgesetz".Art.27 ter stellt aber nicht nur eine materiell-rechtliche Verfassungsnorm dar dergestalt,daß der Bund insoweit "von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen" darf,vielmehr sollten dem Bund auch neue Kompetenzen erteilt werden(246).

Auf Art.74 Nr.1 GG-"Strafrecht" kann sich § 5 VerbrG ebensowenig berufen.Zwar bestand im Bundestag die Ansicht, das Verbringungsgesetz betreffe Fragen des Staatsschutzes (247).Ferner geht insbesondere § 93 Abs.1 Nr.2 StGB in die Richtung des § 5 VerbrG.Dennoch liegt hier keine

---

(244) A § 7 II 1 c

(245)vgl.bes.Art.27 ter Abs.1 b der Bundesverfassung

(246)Birchmeier,Bundesgesetz über das Filmwesen,S.17

(247)die Materie des § 5 VerbrG sollte zunächst im AWG geregelt werden,wurde dann aber wegen der Bedenken zahlreicher Abgeordneter herausgenommen:Näheres z.B. bei Sieg-Fahning-Kölling,Außenwirtschaftsgesetz,Anm. II d zu § 17 AWG oder bei Langen,Eugen,Außenwirtschaftsgesetz,Kommentar(Loseblatt),Stand Jan.1966,München u. Berlin,Anm.1 zu § 17 AWG

strafrechtliche Norm vor.Zweck der Regelung ist es vielmehr,jenen Auswirkungen entgegenzutreten,die vom Film als Massenmedium ausgehen können.Gerade der (Spiel-)Film vermag es,im Gewande der Unterhaltung durch geschickte Auswahl von Stoff und Dialog ganz erheblich auf die öffentliche Meinung,nicht zuletzt auf die politische Meinung einzuwirken(248).Der sog.Durchschnittsbürger wird eher einen entsprechenden Ostzonenfilm besuchen als eine Zeitung aus der Ostzone lesen,die Handlung des Films packt ihn viel mehr als die trockene Abhandlung in der Zeitung.

Neben dem Zweck der Regelung spricht auch die Tradition gegen die Zugehörigkeit des § 5 VerbrG zum Strafrecht. Die Filmeinfuhr war schon bald eigengesetzlich geregelt worden,wobei es immer um die besondere Wirkkraft des Filmes als Faktor der öffentlichen,speziell der politischen Meinungsbildung ging(249).

Der in § 5 VerbrG angesprochene Tatbestand könnte daher vom Bund nur auf der kompetenzmäßigen Grundlage des Art.75 Nr.2 GG-"Film" geregelt werden.
Daß das Verbringungsgesetz nicht den Voraussetzungen einer "Rahmenvorschrift" entspricht,ergibt sich von selbst:es wird gerade nicht auf Art.75 Nr.2 GG-"Film" gestützt.

Das Schrifttum(25o)wie auch das Verwaltungsgericht Frankfurt/M.(251)sind jedoch einhellig der Auffassung,die in § 5 VerbrG getroffene Regelung verstoße materiell-rechtlich gegen Art.5 GG(252):Die Prüfung jedes von § 5 VerbrG

(248)Haacke,Meinungsbildung durch Unterhaltung,bes.S.42
(249) A § 4 II 3 und III 4
(25o)siehe Fußn.232
(251)siehe Fußn.237
(252)Ob § 5 VerbrG auch gegen Art.1o GG verstößt(vgl.Lerche, im Ev.Staatslexikon,lit."Informationsfreiheit,auf Sp.

betroffenen Filmes seitens des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft stelle die Ausübung einer unzulässigen Vorzensur dar,Art.5 Abs.1 Satz 3 GG.Damit werde gleichzeitig die durch Art.5 Abs.1 Satz 1 GG gewährleistete Informationsfreiheit eingeschränkt.Schließlich verstoße die Vorlagepflicht auch gegen die in Art.5 Abs.3 GG verbürgte Freiheit der Kunst.
Da Gegenstand der Arbeit Kompetenzfragen sind,kann eine weitere Durchdringung dieser materiell-rechtlichen Probleme dahinstehen.

III. Das Sicherheitsfilmgesetz von 1957

1. Die gesetzliche Regelung:

Das "Sicherheitsfilmgesetz"(253)macht die Verwendung schwer entflammbaren und schwer brennbaren Filmmaterials zur Pflicht.Die technischen Einzelheiten regelt das "Sicherheitsfilmverordnung"(254).

---

787),braucht hier nicht geprüft zu werden. -Hinsichtlich der Sonderfrage Jugendschutz siehe A § 7 I

(253)"Gesetz über Sicherheitskinefilme" v.11.6.1957(BGBl I S.6o4)=Anlage 12)

(254)"Verordnung über Sicherheitskinefilme" v.13.12.1958 (BGBL I S.914),abgedruckt bei Freytag,Sicherheitsfilm, S.13 ff. -Siehe auch z.B.das Bayer."Gesetz zur Ausführung und Ergänzung des Sicherheitsfilmgesetzes" v. 14.7.1958(GVBl S.161),ferner die Bayer."Verordnung über Schmalfilmvorführungen" v.11.3.1938(BayBS I S.362)und Art.44 Abs.1 Nr.2 des Bayer.LSTVG in der Fassung v.3.1.1967(GVBl S.243)

2. Sicherheitsfilmgesetz als Regelung des Arbeitsschutzes ?

a. Die Bundesregierung stützt das Sicherheitsfilmgesetz auf Art.74 Nr.12 GG "Arbeitsschutz"(255). Zwar sei ein gewisses polizeiliches Interesse nicht zu leugnen, da bei Kinobränden auch das Publikum gefährdet werde. In erster Linie seien aber die Filmvorführer schutzbedürftig, die täglich mit dem Film zu tun haben. Daher überwiege der Gesichtspunkt des Arbeitsschutzes.

b. Schon aus der Sache selbst ergibt sich, daß die Verwendung von "Sicherheitsfilm" primär im Interesse des Publikums liegt:
Entsteht ein Brand, weil sich der Filmstreifen wegen übergroßer Hitze des Vorführgerätes entzündet, so greift das Feuer in der Regel rasch um sich, im Zuschauerraum entsteht eine Panik, alles drängt kopflos zu den Ausgängen, die jeweils außen Sitzenden geraten in Gefahr, erdrückt zu werden, die weiter innen Sitzenden, nicht mehr rechtzeitig entkommen zu können. Der Filmvorführer jedoch gelangt in aller Regel sicher ins Freie: ältere Filmtheater haben meist einen direkten Ausgang vom Vorführerraum aus, ansonsten führt die Türe in die Vorhalle des Theaters.

Der durch das Sicherheitsfilmgesetz geregelte Tatbestand unterfällt demnach nicht dem Art.74 Nr.12 GG "Arbeitsschutz".

3. Sicherheitsfilmgesetz: Öffentliche Sicherheit und Ordnung oder "Rechtsverhältnisse des Films" ?

Im Zuständigkeitsausschuß des Parlamentarischen Rates war man der Ansicht, "die polizeiliche, feuertechnische Seite... sei...in Lichtspielwesen...enthalten"(256).

(255) BT-Drucks. II/2631 v. 1o.7.1956
(256) A § 3 II 1 c

Dem kann nicht gefolgt werden.
Beim Sicherheitsfilmgesetz geht es nicht um den Film als Massenmedium,um seine geistige Wirkkraft,sondern um eine bestimmte technische Beschaffenheit des Filmmaterials,eben die Feuergefährlichkeit der früheren Filmstreifen.Es handelt sich also um eine typische Frage der öffentlichen Sicherheit und Ordnung(257):

Das Sicherheitsfilmgesetz ist verfassungswidrig.

Die praktische Auswirkung dieser Tatsache ist aber gering, da heute international nur noch "Sicherheitsfilm" hergestellt wird.

IV. Das "Blind- und Blockbuchen" beim Film

Durch das "Blind- und Blockbuchen",eine Rechtsgestaltung, die nur beim Film auftritt(258),können sich sehr wohl negative Auswirkungen auf die kulturelle Funktion des Films ergeben.So verweist z.B.Nowak(259)darauf,daß der Zweck der Filmprädikatisierung durch die Länder,nämlich die Filmtheater zum verstärkten Spielen guter Filme zu bewegen,durch dieses System häufig in Frage gestellt wird. Auch kann nach dem Schweizerischen Filmgesetz von 1962(26o)

---

(257)ebenso Wilhelm,Rahmengesetzgebung,S.186;unklar v. Hartlieb,im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3.Bd.(1961),lit."Film-Filmrecht",auf S.528. -Auch sind Fragen der Brennbarkeit der Kulissen u.ä.beim Theater ebensowenig "Theaterrecht" wie der Einbau explosionsträchtiger Bildröhren in Fernsehapparate "Rundfunkrecht".

(258) A § 1 IV 2

(259)Nowak,Wilfried,Die Vergnügungssteuer in der Bundesrepublik Deutschland,Diss.rer.pol.Mainz 1962

(26o)≙ Anlage 9)

einem Filmverleiher sein Kontingent oder einem Filmtheaterbesitzer die Lizenz entzogen werden,wenn sie "durch Blind- und Blockbuchen die staats- oder kulturpolitischen Interessen des Landes" verletzen(Art.15 b,19 b des Filmgesetzes).

Dennoch wäre eine bundesgesetzliche Regelung des Blind- und Blockbuchens nicht nach Art.75 Nr.2 GG-"Film" zu beurteilen:
Gegenstand dieser Rechtsgestaltung ist nicht der Film in seiner Auswirkung als Massenkommunikationsmittel,sondern der Film als Handelsobjekt.Das Blind- und Blockbuchen entspricht einem besonderen wirtschaftlichen Bedürfnis, die Abwicklung erfolgt mit Mitteln des bürgerlichen Rechts (§ 3o5 BGB !).

Ein entsprechendes Bundesgesetz könnte sich also auf die Art.74 Nr.1 und 74 Nr.11 GG berufen(261).

---

(261)zur Frage der materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Blind- und Blockbuchens siehe v.Hartlieb,im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften,Bd.3(1961),lit. "Film,Filmrecht",auf S.532,der Bedenken(§ 138 Abs.1 BGB !)mit dem Hinweis darauf zerstreuen will,daß dieses System auch den Filmtheaterbesitzern Vorteile biete,da es "die Sicherheit der Filmbelieferung und eine gleichmäßige Gestaltung der Filmmiete" gewährleiste,und daß diese Art der Filmvermietung seit Jahrzehnten handelsüblich sei.

V. Film und Werbung

1. Das Problem des Werbefernsehens:

a. Nach mehrmaligem Anlauf(262)beschloß der Deutsche Bundestag am 29.April 1964(263),einen Ausschuß zur "Untersuchung über die Wettbewerbsgleichheit von Presse,Funk/Fernsehen und Film" einzusetzen.Grund dieser Aktivität war die Erkenntnis,daß das Werbefernsehen auf Kosten der Zeitungs- und Zeitschriftenpresse immer mehr Kundschaft gewinnt.Um den Film ging es also in Wahrheit gar nicht, er wurde wohl nur deshalb erwähnt,um nach außen Objektivität zu zeigen und die tatsächliche Zielsetzung zu verbergen.

Noch ehe die Untersuchungskommission,nach ihrem Vorsitzenden "Michel-Kommission" benannt,den gewünschten Bericht vorlegen konnte,wurde denn auch am 8.März 1965 der "Entwurf eines Gesetzes über Werbesendungen in Rundfunk und Fernsehen" eingebracht(264)und am 19.März 1965 erstmals beraten(265).

Die Kompetenzgrundlage für ein solches Gesetz sehen seine Befürworter in Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft".

---

(262)Initiativantrag der Abgeordneten Dr.Martin,Neumann (Allensbach),Blumenfeld,Holkenbrink,Frau Dr.Maxsein und Genossen v.27.6.1963,BT-Drucks.IV/1400;ausführliche Diskussion in der 97.Sitzung v.15.11.1963 (4.Wahlp.),Sten.Ber.S.4482 ff;Bericht des Wirtschaftsausschusses v.12.3.1964,BT-Drucks.IV/2158

(263)4.Wahlp.,124.Sitzung,Sten.Ber.S.5983 ff

(264)BT-Drucks.IV/3156,abgedruckt bei Schneider,Werbesendungen,in NJW 1965,937,Fußn.3

(265)4.Wahlp.,174.Sitzung,Sten.Ber.S.8720 f

b. Demgegenüber vertritt das Schrifttum mit Recht ganz überwiegend die Auffassung, ein Gesetz zum Verbot des Werbefernsehens gehöre wesensmäßig zum (nicht-technischen) "Rundfunkrecht", eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes hierfür bestehe demnach nicht (266).

c. In ihrem umfassenden Bericht vom 25./28. September 1967 (267) kommt die "Michel-Kommission" zu dem Ergebnis, daß eine Wettbewerbsverzerrung zwischen Presse und Rundfunk nicht bestehe. Der Wettbewerb um Anzeigen sei innerhalb der Presse, vor allem zwischen Illustrierten und Tageszeitungen, erheblich stärker als zwischen Presse und Rundfunk (268).

---

(266) so Lerche, Werbefernsehen, Fröhler, Werbefernsehen, Schneider, Werbesendungen, in NJW 1965, 937, Groß, Rolf, Verbot der Werbesendungen in Funk und Fernsehen, in DÖV 1965, 443, Arndt, Adolf, Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, in JZ 1965, 337 und Bachof, Otto, Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz?, in Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 9, Frankfurt/M. 1966; auch Leisner, Mitglied der "Michel-Kommission", lehnt in seiner Monographie "Werbefernsehen und Öffentliches Recht" (1967), S. 242 eine Bundeskompetenz aus Art. 74 Nr. 11 GG ab (vgl. Fußn. 269). -Zur Kompetenzfrage beim Rundfunk siehe das "Fernsehurteil", BVerfGE 12, 205. -Zu dem Sonderproblem, inwieweit solche Untersuchungsausschüsse überhaupt zulässig sind, siehe bes. bei Lerche, Werbefernsehen, S. 47 unter Ziffer 3 b

(267) BT-Drucks. V/2120: 242 S. Bericht und 159 S. Anlagen !

(268) bes. S. 181 ff des Berichtes. -Einen guten Überblick über den Bericht der "Michel-Kommission" geben Scharf, Albert, Zur Lage der Publizistik in Deutschland-Dokumentation über die Wettbewerbsverhältnisse von Presse, Rundfunk und Film- in: BayVBl 1967, 415 ff sowie Backheuer, Robert, Kurzinformation über den "Bericht der

Eine Kompetenz des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens aus Art.74 Nr.11 GG lehnt die "Michel-Kommission" ab(269).

2. Entsprechende Anwendung auf die Filmreklame:

Ein gesetzliches Verbot der Filmreklame(27o)könnte gleichfalls nicht auf Art.74 Nr.11 GG gestützt werden.Die Filmreklame ist Bestandteil des Filmrechts,eine bundesrechtliche Regelung käme nur unter den Voraussetzungen des Art. 75 Nr.2 GG in Betracht.

Eine weitere Durchdringung dieses Fragenkreises erscheint jedoch nicht veranlaßt,da keinerlei Bedürfnis für eine solche Regelung besteht:Die Einnahmen der Filmtheater aus der Filmreklame sind im Verhältnis zu den Werbeerlösen von Presse und Rundfunk gering(271).Die Filmreklame wurde denn auch bisher weder von der Presse noch vom Rundfunk als Konkurrenz empfunden.

(Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse,Funk/Fernsehen,Film",in:Film und Recht 1967,S.296 ff.

(269)S.231 f des Berichtes;vgl.auch Leisner,Mitglied der "Michel-Kommission",der in seiner Monographie "Werbefernsehen und Öffentliches Recht"(1967),S.242 zum gleichen Ergebnis kommt(vgl.Fußn.266).

(27o)nämlich der Reklame im Filmtheater,nicht der Werbung für den Film: A § 1 III 4 b

(271)Bei den Filmtheatern wird nahezu das gesamte Werbegeschäft von sog.Werbeverwaltungen abgewickelt.Diese erlösten 1966 65,6 Millionen DM(Bericht der "Michel-Kommission",S.115).
Die für die Landesrundfunkanstalten(ARD)tätigen Werbegesellschaften erzielten 1966 aus Hörfunk- und Fernsehwerbung 341,7 Millionen DM,die Werbeeinnahmen des ZDF betrugen 1966 netto(ohne Provisionen etc.)

VI. Film und Monopolbildung

1. Die Konzentration im Pressewesen:

Am 11.Mai 1967(272)hat der Deutsche Bundestag einstimmig die Bundesregierung aufgefordert,einen "Bericht über die Konzentration und Meinungsfreiheit im deutschen Pressewesen" vorzulegen:Der zunehmenden Konzentration im deutschen Pressewesen(273)soll Einhalt geboten werden.

Entsprechende Maßnahmen wird der Bund,falls es dazu kommt, auf Art.74 Nr.16 GG "Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung" sowie auf Art.74 Nr.11 GG stützen.

2. Die Situation beim Film:

Die Möglichkeit einer Konzentration ist beim Film grundsätzlich gegeben:Der Film ist wie die Presse privatwirtschaftlich organisiert,während das dritte Massenmedium Rundfunk eine öffentlich-rechtliche Struktur aufweist(274).

138,7 Millionen DM(Bericht der "Michel-Kommission", auf S.35).
Die Erlöse der Presse aus Anzeigen aller Art lassen sich wegen der Verschiedenartigkeit und Vielzahl der Presseerzeugnisse nicht abschließend feststellen. Die "Michel-Kommission" hat aber für das Jahr 1964 bei 173 Zeitungen Werbeeinnahmen in Höhe ca.1 Milliarde DM ermittelt(S.81 des Berichtes),bei den branchenführenden Zeitschriften solche in Höhe 519,9 Millionen DM(S.1o6 des Berichtes).

(272)5.Wahlp.,1o9.Sitzung,Sten.Ber.S.5175 ff

(273)Schulbeispiel:Axel Springer

(274)vgl.z.B.die Leitsätze des "Fernsehurteils": BVerfGE 12,2o5,2o6

In der Spielfilmproduktion ist aber eine Konzentration in Richtung einer Monopolbildung nicht zu verzeichnen.Auch die Engagierung des Bertelsmann-Konzerns im Filmgeschäft (275)ist insoweit nur eine Randerscheinung.

Bedenken könnte jedoch die Situation auf dem Wochenschau-Sektor auslösen,da etwa 5o % des Marktanteils in einer Hand liegen(276).Hinzu kommt,daß gerade die Wochenschau mit ihrem überwiegend informativen Inhalt der publizistischen Funktion der Presse am nächsten steht(277).
Es liegt aber in der Natur der Sache,daß der Markt bei Wochenschauunternehmen -falls diese nicht ohnehin staatlich sind(wie z.B.in der Schweiz(278))- oligopolistisch gestaltet ist(279).Es besteht somit auch bei den Wochenschauen keine Veranlassung,in die Wettbewerbssituation einzugreifen(28o).

---

(275)dazu Bartosch,Georg M.,Film zwischen Politik und Geschäft,in:Auswärtige Kulturbeziehungen,Bd.3,hrsg.von Martin,Berthold,Neuwied und Berlin 1966,S.165 ff, auf S.181 f

(276)A § 1 IV 4;der Bund betätigt sich hier rein fiskalisch !

(277)Dies ist auch der Grund,warum die Wochenschauen als einzige Filmgattung nicht der FSK unterliegen.Auf mein dahingehendes Schreiben teilte die FSK mit: "Wochenschauen gelten allgemein als Nachrichtenmittel..".

(278)Art.8 des Schweizerischen Filmgesetzes:Anlage 9)

(279)Die französischen Wochenschauen sind zwar privat,leben aber überwiegend von den Zuschüssen des Staates: "Décret" v.16.6.1959 und v.3o.12.1959 sowie "Arrêté" v.15.1.196o,zuletzt geändert am 6.2.1967:Mitteilung des französischen Generalkonsulates München v.18.7.1967 an den Verfasser.

(28o)Zur materiell-rechtlichen Frage -Freiheit der Berichterstattung und Wochenschau vgl.Kleinschmidt,Freiheit der Berichterstattung,S.176 f und Herzog,Roman,im Ev.Staatslexikon,lit."Massenkommunikationsmittel II Verfassungsrechtlich",bes.Sp.1293

3. Zur Kompetenzfrage:

Bei der Presse wie beim Film erschiene es jedoch übereilt, wollte man eine entsprechende gesetzliche Regelung den Art.74 Nr.16 und 74 Nr.11 GG unterstellen.Solche Eingriffe würden zwar in der wirtschaftlichen Zone der Presse- und Filmunternehmen ansetzen,aber letztlich und entscheidend die Funktion von Presse und Film als Massenmedium treffen. Der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 11.Mai 1967 ist daher symptomatisch,wenn er einen Bericht über "Konzentration und Meinungsfreiheit" anfordert:

Gesetzgebungskompetenz zur Regelung dieser Tatbestände kann nur Art.75 Nr.2 GG sein.

VII. Die Filmhilfe

1. Die bisherigen Maßnahmen des Bundes :

a.Filmbürgschaften:

Das Vermögen des reichseigenen "Ufi"-Filmkonzerns,dem fast alle Filmproduzenten und Filmverleiher angehörten (281),wurde 1945 von den Alliierten beschlagnahmt. Ca.7o % der "Ufi"-Werte blieben in der Ostzone(vor allem die Filmstadt Babelsberg),langwierige Entflechtungs- und Reprivatisierungsmaßnahmen zerschlugen auch noch den Rest(282).
Um die solchermaßen außergewöhnlichen Anlaufschwierigkeiten der deutschen Filmwirtschaft nach 1945 überwinden zu helfen,verbürgte sich der Bund in den Jahren 195o bis 1955 für die Produktionskosten verschiedener Filme mit

(281)vgl.Fußn.13
(282)dazu ausführlich Sing,Der deutsche Film,S.16 ff und S.296 ff

insgesamt ca.1oo Millionen DM,wovon er ca.3o Millionen DM einlösen mußte(283).Grundlage hierfür waren die Gesetze über die "Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft"(284).

Da seit 1955 vom Bund keine Filmbürgschaften mehr vergeben wurden,wäre es heute wenig zweckmäßig,ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu durchleuchten(285).

b.Filmpreise,Filmprämien und dergleichen:

Im Jahre 1967 förderte der Bund den deutschen Film mit insgesamt 4 Millionen DM(286)durch Vergabe des "Deutschen Filmpreises"(287),durch Kultur- und Spielfilmprämien(288)sowie Zuschüsse an die "Internationalen Filmfestspiele Berlin"(289).

(283)Zum gesamten Abschnitt siehe Herriger,Die Subventionierung der deutschen Filmwirtschaft.Speziell zu den Bundes-Filmbürgschaften:Bericht der Bundesregierung von 1962(Fußn.239)sowie Sing,Der deutsche Film,S.156-163.-Über die Bürgschaftsaktionen der Länder:Sing,a.a.O. S.163-188;eine ausführliche Untersuchung der bayer.Verhältnisse findet sich bei Jacob,Alfred H.,Weissbuch über den Film in Bayern 1945-1953,München 1953(hektographiert).-Zur Filmprädikatisierung auf Grund der Vergnügungssteuergesetze der Länder durch die FBW vgl.die in Fußn. 142 unter "FBW" zitierte Literatur.

(284)Erstes Gesetz v.21.7.1951(BGBl I.S.471),zweites Gesetz v.9.6.1953(BGBl I S.38o)

(285)vgl.aber D § 1 V 2 c am Ende

(286)Titel 611 Kapitel o6o2 -Bundesministerium des Innern, Haushaltsplan 1967

(287)Erlaß des Bundesministers des Innern v.3o.11.1964, GMBl 1965,S.28,abgedruckt in UFITA Bd.44(1965),S.1oo ff

(288)Erlaß des Bundesministers des Innern v.12.8.1965, GMBl 1965,S.264 bzw.Erlaß v.3o.11.1964,GMBl 1964,S.622

(289)hierfür besteht kein eigener Erlaß,die Vergabe erfolgt unmittelbar auf Grund des Haushaltsplanes

Das "Kuratorium Junger Deutscher Film" verwaltet die auf Grund des Erlasses über die Vergabe von Spielfilmprämien für die Förderung von Filmvorhaben junger Regisseure zuerkannten Prämien. Eigene Zuschüsse erhält es nicht. Lediglich während der Anlaufzeit wurde seitens des Bundes ein Beitrag zu den Geschäftsunkosten gewährt(29o).

Das Bundesministerium des Innern teilte jedoch am 18.Mai 1967 auf Anfrage mit, daß die entsprechenden Erlasse "zur Zeit überarbeitet" werden(29o a).

Die geschilderten Hilfsmaßnahmen des Bundes beruhen nicht auf Gesetz. Die besondere Problematik solcher "Subventionen ohne Gesetzesbefehl"(291), insbesondere auf kulturellem Gebiet(292), ist aber nicht Gegenstand der Arbeit.

(29o) Schreiben des Bundesministers des Innern v.17.7.1967 an den Verfasser

(29o a) siehe jetzt den Erlaß v.1.9.1967, GMBl 1967, S.434; dazu Caspary, Roland A., Die Förderung des Deutschen Films durch den Bundesminister des Innern, in Film und Recht v.15.2. 1968, S.42 ff.

(291) hierzu vor allem Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, Lerche, Peter, Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen, in NJW 1961, 1758, Zuleeg, Manfred, Die Rechtsform der Subventionen, Berlin 1965 (in: Neue Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 36), Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, Friauf, Karl Heinrich, Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens, DVBl 1966, 729 und zuletzt die Referate von Ipsen, Hans Peter und Zacher, Hans F. auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1966 in Graz zum Thema "Verwaltung durch Subventionen", abgedruckt in VVDStRL 25(1967), S.257 ff bzw. S.3o8 ff .

(292) z.B. Köttgen, Kulturpflege, bes. S.188 f, 193-2oo, Thieme, Werner, Die Kulturordnung im Grundgesetz als föderalistisches Problem, in: Annales Universitatis Saraviensis,

2. Das Filmförderungsgesetz 1967:

Das Gesetz vom 22.Dezember 1967(293)kann prima facie sowohl unter Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft" als auch unter Art.75 Nr.2 GG-"Film" eingeordnet werden.

Ohne Zweifel stellt der Film mit seinen vier Sparten Produktion,Verleih,Theater und technische Betriebe volkswirtschaftlich gesehen einen eigenen Wirtschaftszweig dar (294).Soweit also Zweck des Filmförderungsgesetzes die Förderung des Films auf Grund wirtschaftspolitischer Erwägungen sein sollte,kommt(nur) Art.74 Nr.11 GG und nicht Art.75 Nr.2 GG-"Film" in Betracht(295):

Serie Rechts- und Wirtschaftswissenschaften,Vol.VIII (1960),Fasc.1/2,S.59 ff,bes.S.66 ff,ferner Maunz, Theodor,Die Kulturhoheit der Länder,und Meyers,Franz, Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland,beide abgedruckt in:Kulturpolitik und Föderalismus,Heft 1 der Veröffentlichung aus Kultur und Politik,Bonn 1961,hrsg.von Martin,Berthold,MdB (hektographiert)

(293)BGBl I S.1352=Anlage 1) ;vgl.auch die Einleitung

(294) A § 1 IV

(295)unrichtig daher Dörffeldt,Filmförderung,in Film und Recht 1967,S.154 ff,162,wenn er meint,daß "auch die wirtschaftliche Seite des Films...unter den Begriff "allgemeine Rechtsverhältnisse" im Sinne des Art.75 Nr.2 GG zu subsumieren" sei.Dörffeldt ist offenbar der bereits als unrichtig erkannten Auffassung,daß die Sachgebiete des Art.75 GG denen der Art.73 und 74 GG stets als "lex specialis" vorgingen(siehe dazu unter A § 6 II 1 a und III 2 a).Vgl.auch die insoweit zutreffende Widerlegung Dörffeldt's durch Weides, Filmwesen,in Film und Recht 1967,S.166 ff.

Art.75 Nr.2 GG ist nicht als Spezialkompetenz zu Art.74 Nr.11 GG zu betrachten dergestalt,daß es den Bereich der Film w i r t s c h a f t aus dem umfassenden Sachbereich "Recht der Wirtschaft" herausnehmen wollte.
Dabei braucht die Streitfrage,ob die in Art.74 Nr.11 GG in Klammern aufgeführten Begriffe erschöpfend oder beispielhaft sind(296),nicht entschieden zu werden.Wie auch Maunz-Dürig(297)als Repräsentanten der ersteren Meinung zugeben,sind die Klammerbegriffe sehr weit auszulegen. So lassen sich Filmproduktion und technische Betriebe zwanglos unter "Industrie",Filmverleih unter "Handel" und Filmtheater unter "Gewerbe" einreihen(298).

Sollte aber der Film als Massenmedium,als Träger und Vermittler kultureller Werte gemeint sein,so könnte sich das Filmförderungsgesetz 1967 nur auf Art.75 Nr.2 GG berufen.

Eine Entscheidung wird erst nach Prüfung dieses Gesetzes möglich sein(299).

---

(296)für eine weite Auslegung des Begriffs "Recht der Wirtschaft" und dementsprechend eine bloß beispielhafte Aufzählung der Klammerbegriffe die ganz überwiegende Meinung,statt vieler v.Mangoldt-Klein,Anm.XIX 2 zu Art.74 GG(S.158o ff)

(297)RdNr 62 zu Art.74 GG

(298)wenn auch nach Meinung des Verfassers die gesamte Filmwirtschaft wegen der organisch bedingten,gegenseitigen Abhängigkeit richtiger als einheitliches, selbstständiges Teilgebiet der "Wirtschaft" anzusehen ist.

(299) D § 1

§ 8. Film und Presse

Film und Presse, zwei der drei Massenmedien unserer Zeit, sind in der Kompetenznorm des Art.75 Nr.2 GG gemeinsam angesprochen. Es erscheint demnach naheliegend zu fragen, ob Regelungen eines "Presserechtsrahmengesetzes" auch Gegenstand eines "Filmrechtsrahmengesetzes" sein könnten: Zwar wurde bisher kein Bundesgesetz für die Presse nach Maßgabe des Art.75 Nr.2 GG erlassen, doch gibt es mehrere Gesetzentwürfe hierfür.

I. Die bisherigen Bestrebungen für ein "Presserechtsrahmengesetz"

1. Der Entwurf 1952:

Anfang März 1952 legte das Bundesministerium des Innern einen Referenten-Entwurf für ein "Gesetz über das Pressewesen (Bundespressegesetz)" vor(3oo), ein Werk mit 64 Paragraphen, das alle im gesamten Presserecht, sei es auf Bundes- oder Landesebene, irgendwie angeschnittenen Fragen mehr oder weniger erschöpfend regelte. Daß eine solche Vorschriftensammlung die Voraussetzungen eines Rahmengesetzes nicht erfüllte -von den "allgemeinen" Rechtsverhältnissen ganz zu schweigen- , sah man bald ein. Der Entwurf wurde ad acta gelegt.

(3oo) einschließlich der amtlichen Begründung abgedruckt bei Lüders, Carl-Heinz, Presse- und Rundfunkrecht, Berlin 1952, S.267 ff; vgl. auch das "Reichsgesetz über die Presse" v.7.5.1874 (RGBl S.65) in der Fassung des Gesetzes v.28.6.1935 (RGBl I S.839) und die Kommentierung hierzu von Löffler, Presserecht-Kommentar (1955)

2. Die beiden Entwürfe 1964:

Nach langen Vorarbeiten brachte die Fraktion der FDP am 8.Januar 1964(3o1)den "Entwurf eines Gesetzes über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse(Presserechtsrahmengesetz)" in den Deutschen Bundestag ein,die SPD-Fraktion folgte am 2o.Januar 1964(3o2)mit einem "Entwurf eines Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Presserechts(Presserechtsrahmengesetz-PRRG)".
Die erste Lesung beider Entwürfe fand am 5.Februar 1964 statt(3o3).

In beiden Entwürfen ist in etwa dasselbe geregelt(3o4). Daher kann die Prüfung der einzelnen Vorschriften auf ihre Analogiefähigkeit für ein "Filmrechtsrahmengesetz" auf den etwas umfangreicheren SPD-Entwurf(17 gegenüber 14 Paragraphen)beschränkt werden(3o5).

(3o1)BT-Drucks.IV/1814

(3o2)BT-Drucks.IV/1849=Anlage 13)

(3o3)4.Wahlp.,Sten.Ber.S.5o87 ff

(3o4)wenngleich die Unterschiede im Rahmen des Presserechts zum Teil erheblich sind:vgl.z.B.Möller im Archiv für Presserecht 1964,S.429 ff und Gensior,Walter,Zur Neuordnung des Presserechts,im Juristen-Jahrbuch,Bd.5, Köln 1964/65(hrsg.von Erdsiek),S.19 ff,bes.S.39-41

(3o5)Für die nachfolgenden Untersuchungen erscheint es zweckmäßig,auch eines der Landespressegesetze zum Vergleich heranzuziehen,am besten die synoptische Darstellung der Pressegesetze der Länder von Roeber-Alberding,Recht der Presse

II. Prüfung der einzelnen Vorschriften auf Analogiefähigkeit

1. Freiheit und öffentliche Aufgabe der Presse:

Die §§ 1,2 und 3 Abs.1 des SPD-Entwurfes sind überflüssig. Sie wiederholen nur,was sich bereits aus Art.5 GG ergibt(3o6).

Da aber insbesondere die "formelle Filmfreiheit"(3o7)in Rechtsprechung und Schrifttum noch keine ausreichende Festigung erfahren hat,wäre es zweckmäßig,das Verbot von Berufsorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft(§ 1 Abs.4 SPD-Entwurf)in ein Filmrechtsrahmengesetz aufzunehmen. Die übrigen Vorschriften(§§ 1 Abs.1-3,2 und 3 Abs.1)dürften auch beim Film entbehrlich sein.

2. Wahrnehmung berechtigter Interessen und Informationsrecht:

Diese Regelungen(§§ 3 Abs.2 und 5)kommen der Natur der Sache nach nur für die Wochenschau in Betracht(3o8).Dem Spielfilm,der -jedenfalls im allgemeinen- eine frei erdachte Handlung wiedergibt,können solche Präferenzen nicht zugebilligt werden.

(3o6)vgl.z.B.Rehbinder,Landespressegesetze,in Film und Recht 1966,S.221. -Zu den einschlägigen presserechtlichen Fragen siehe bes.Rehbinder,Manfred,Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse,Diss.Berlin(FU)1961,abgedruckt in:Berliner Abhandlungen zum Presserecht,Heft 1,1962

(3o7) A § 5 II 2

(3o8)Rehbinder,Landespressegesetze a.a.O.S.222. -Zur Wahrnehmung berechtigter Interessen vgl.auch die Kommentarliteratur zu § 193 StGB,z.B.Schönke-Schröder,Strafgesetzbuch,Adolf Sch.und Horst Schr.,13.Aufl.München und Berlin 1967,Anm.15-17 zu § 193 StGB.

3. Sorgfaltspflicht:

Die Sorgfaltspflicht der Presse stellt gewissermaßen die Kehrseite ihres besonderen Informationsrechtes und ihrer Befugnis zur Wahrnehmung berechtigter Interessen dar. Daraus folgt,daß eine gesetzliche Normierung ebenfalls nur hinsichtlich der Wochenschau sinnvoll wäre.
Daß der Spielfilm,soweit er berichterstattende Momente enthält,diese "Nachrichten vor ihrer Verbreitung sorgfältig auf Wahrheit,Herkunft und Inhalt zu prüfen" hat, ergibt sich bereits aus Art.5 GG(3o9).

4. Definitionsnormen:

§ 7 des SPD-Entwurfes definiert den Begriff "Druckwerk".

Je nach seiner Intention wird auch ein Filmrechtsrahmengesetz verschiedene Grundbegriffe bestimmen müssen. "Abendfüllender Spielfilm", "deutscher Film" und "deutsch-ausländische Co-Produktion" werden in jedem Falle einer normativen Festlegung bedürfen.

5. Die Pressebeschlagnahme:

Einen breiten Raum im SPD-Entwurf nimmt die Behandlung der "Beschlagnahme eines Druckwerkes" ein(§§ 9-13).

Eine solche Regelung wäre jedoch angesichts der FSK überflüssig(31o):Seit Gründung der FSK im Jahre 1949 wurden nur zwei Filme beschlagnahmt,nämlich "Die Sünderin" und "Das Schweigen"(311).
Die somit nur noch verbleibende Frage,ob angesichts der FSK die Beschlagnahme eines Filmes überhaupt zulässig ist (312),kann in diesem Zusammenhang offen bleiben.

(3o9)Rehbinder,Landespressegesetze,a.a.O.S.221
(31o)Näheres in A § 5
(311)Fußn.146 und 147
(312)vgl.dazu das in Fußn.142 unter "FSK" sowie in Fußn. 144 und 145 aufgeführte Schrifttum

6. Das Impressum:

Fragen des presserechtlichen "Pflichtindrucks" gehören unstreitig zum Landesrecht.Schon deshalb scheidet eine entsprechende Regelung in einem Filmgesetz des Bundes aus(313).

Der Titelvorspann beim (Spiel-)Film(314)läßt sich aber auch von der Sache her nicht mit dem Impressum vergleichen. Während das Impressum den verantwortlichen Autor der jeweiligen Druckschrift nennt,um eine ev.Rechtsverfolgung zu erleichtern,will der Titelvorspann im (Spiel-)Film in erster Linie werben.Daneben kommen allenfalls noch urheberrechtliche Gesichtspunkte in Betracht(315).
Dem presserechtlichen Pflichtindruck angenäherte Motive wären nur bei den Wochenschauen denkbar,die jedoch den verantwortlichen Redakteur nicht angeben.

7. Strafrechtliche Sanktionen:

§ 15 des SPD-Entwurfes sanktioniert gewisse,im Presserechtsrahmengesetz selbst ausgesprochene Verbote(316).

a.Das allgemeine Problem der strafrechtlichen Sanktion bei Rahmengesetzen:

Werden in einem Rahmengesetz geregelte Tatbestände bewahrt,erhebt sich immer die Frage,der kompetenzmäßigen Zuordnung solcher Strafbestimmungen.Legt man z.B.für bestimmte Wildarten Schonzeiten fest und stellt deren

---

(313)Inwieweit es zulässig ist,sondergesetzliche landesrechtliche Ge- und Verbote bundesrechtlich zu sanktionieren,wie es in § 16 SPD-Entwurf bezüglich des Pflichtindrucks geschieht,kann hier dahinstehen.
(314) A § 1 III 4 a
(315)vgl.§§ 88-94 UrhG v.9.9.1965(BGBl I S.1273)
(316)wegen § 16 dieses Entwurfes siehe Fußn.313

Nichteinhaltung unter Strafe(317),erscheint zweifelhaft, ob diese Vorschrift jetzt "Strafrecht"(Art.74 Nr.1 GG) oder "Jagdwesen"(Art.75 Nr.3 GG)ist.
Neben der allgemeinen Problematik der Zuständigkeitsabgrenzung liegt hier die besondere Fallgestaltung darin, daß eine rahmenrechtliche,also "ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige"(318)Strafnorm nicht brauchbar, jedenfalls aber aus rechtsstaatlichen Gründen nicht zulässig erscheint.
v.Mangoldt-Klein stützen daher mit dem ganz überwiegenden Schrifttum Strafvorschriften in Rahmengesetzen auf Art.74 Nr.1 GG "Strafrecht"(319).

Daß in einem Rahmengesetz auch Vorschriften enthalten sein dürfen,die sich auf eine ausschließliche oder konkurrierende Bundeszuständigkeit stützen,braucht wegen dieses Ergebnisses noch nicht generell bejaht zu werden(32o):
Es würde gegen alle legislative Übung sprechen,wollte man es untersagen,gesetzliche Tatbestände in ein- und demselben Gesetz zu sanktionieren.Auch aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kann insoweit nichts eingewendet

---

(317)§ 22 BJagdG in der Fassung v.3o.3.1961(BGBl I S.3o4) und die Verordnung über die Jagd- und Schonzeiten v.7.4.1961(BGBl I S.411)einerseits sowie § 38 Abs.1 zweite Alternative BJagdG andererseits

(318)BVerfGE 4,115,Leitsatz Nr.1=Anlage 14) ;das Nähere unter C §§ 1 und 2

(319)v.Mangoldt-Klein,Vorbem.III 7 e(Nr.2 Abs.2)vor Art. 7o GG(S.1358);zum Einwand wegen der "Blankett-Strafgesetze" bei v.Mangoldt-Klein,a.a.O.,Näheres C § 2 II 2

(32o)dazu statt vieler v.Mangoldt-Klein,Vorbem.III 8 vor Art.7o GG(S.1359 ff) (zulässig)contra Maunz,Rahmengesetze,in BayVBl 1955,2,5;vermittelnd jetzt Maunz-Dürig,RdNr.21 zu Art.75 GG:zulässig,falls "klare gegenseitige Grenzziehung".

werden,da sich Strafbestimmungen von dem Grau des übrigen Gesetzgebungswerkes von selbst abheben(321).

b.Strafrechtsbestimmungen im Presserecht:

Das Pressestrafrecht jedoch ordnen v.Mangoldt-Klein, ebenfalls mit der ganz herrschenden Meinung,ausnahmsweise unter Art.75 Nr.2 GG-"Presse" ein(322). Grund dieser Ansicht ist wohl(323)die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 4.Juni 1957(324)zu § 22 des Reichspressegesetzes(325),wonach die Verjährungsfristen für Verbrechen und Vergehen,die durch Verbreitung von Druckschriften strafbaren Inhalts begangen werden,abweichend von den allgemeinen Vorschriften(326)geregelt sind.Das Bundesverfassungsgericht vertrat dabei die Ansicht,die Verjährungsvorschrift des § 22 Reichspressegesetz gehöre wesensmäßig und historisch zum Presserecht,nicht zum Straf- oder Verfahrensrecht,die vom StGB abweichende Regelung der Verjährung sei wegen der "Natur der Pressedelikte" getroffen worden(327).

---

(321)In eine andere Richtung geht die hier nicht einschlägige Frage,ob der Bund gewissermaßen über den Anknüpfungspunkt einer Strafrechtsnorm auch den Sachbereich selbst,für den er an sich gar nicht zuständig ist,(mit)regeln darf:Verneinend Maunz-Dürig,RdNr. 15 zu Art.74 GG,bejahend v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 a zu Art.74 GG(S.1534),differenzierend Dreher,Eduard, Was ist Strafrecht im Sinne des Art.74 Nr.1 GG ? in NJW 1952,1282;dazu ebenfalls bei v.Mangoldt-Klein, a.a.O.S.1534 f

(322)v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 d zu Art.74 GG(S.1536)

(323)v.Mangoldt-Klein geben a.a.O.keine Begründung !

(324)BVerfGE 7,29

(325)Fußn.3oo

(326) § 67 StGB

(327)BVerfGE 7,29,38;zur Bedeutung dieser Entscheidung für Fragen der Kompetenzabgrenzung: A § 6 II 2 u.III 3

Wenn diese Entscheidung auch unmittelbar nur die Verjährung der Pressedelikte anspricht, so ergibt sich doch hieraus mittelbar, daß die Pressedelikte selbst ebenso dem Art.75 Nr.2 GG-"Presse" unterfallen.

c. Entsprechende Anwendung auf den Film ?

Es gibt keine historisch gewachsenen, typischen "Filmdelikte". Dazu ist dieses Massenmedium noch zu jung, wegen der bisher überragenden Bedeutung der Filmzensur überdies einseitig entwickelt(328).
Damit verbleibt es bei der Grundregel, wonach Strafrechtsbestimmungen in einem Rahmengesetz auf Art.74 Nr.1 GG "Strafrecht" zu stützen sind.

8. Verjährungsvorschriften:

Für ev. besondere Verjährungsvorschriften(329) in einem Filmrechtsrahmengesetz gilt das zu den Strafbestimmungen Gesagte entsprechend: sie können nicht dem Art.75 Nr.2 GG -"Film" zugerechnet werden.

Ob innerhalb des Art.74 Nr.1 GG der Sachbereich "Strafrecht" oder "gerichtliches Verfahren" einschlägig ist(330), kann schon aus praktischen Gründen offenbleiben.

III. Insbesondere: das "Entgegnungsrecht"

1. Im Presserecht:

a. Problemlage:

§ 8 des SPD-Entwurfes regelt die "Gegendarstellungs-

(328) dazu A § 5 II 2, bes. Fußn.175-177
(329) § 17 des SPD-Entwurfes
(330) z.B. Schönke-Schröder, Strafgesetzbuch(Fußn.308), Anm. 3 zu § 66 StGB: Verfahrensrecht !

pflicht" der Presse(331).Historische Grundlage dieser Vorschrift ist § 11 des Reichspressegesetzes.Auch die Pressegesetze der Länder enthalten ausnahmslos Bestimmungen über das Entgegnungsrecht(332).

Der "Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des zivilrechtlichen Persönlichkeits- und Ehrenschutzes" der Bundesregierung vom 18.August 1959(333)normierte aber in dem völlig neugefaßten § 2o BGB ebenfalls ein(wenn auch nicht auf die Presse alleine beschränktes)Entgegnungsrecht.Die Gesetzgebungszuständigkeit hierfür gründete die Bundesregierung auf Art.74 Nr.1 GG "bürgerliches Recht"(334).

b.Stellungnahme:

Der presserechtliche Entgegnungsanspruch ist mit der ganz herrschenden Auffassung im Schrifttum(335)dem "Presserecht",Art.75 Nr.2 GG,nicht dem "bürgerlichen Recht" zuzuordnen.

---

(331)unter "Entgegnungs-,Gegendarstellungs- und Berichtigungsrecht" bzw. "-anspruch" soll im folgenden dasselbe verstanden werden;vgl.dazu aber die kritische Stellungnahme bei Burger,Die Berichtigung,S.46-51. - Zu unterscheiden ist jedoch der "Widerruf":dazu Thies, Widerruf und Entgegnung,passim sowie Burger a.a.O. S.52-55

(332)Roeber-Alberding,Recht der Presse(ebenso in § 11 des Modellentwurfes für ein Landespressegesetz von 1963, abgedruckt im Archiv für Presserecht 1963,S.329 ff)

(333)BT-Drucks.III/1237 mit zahlreichen Anlagen

(334)BT-Drucks.III/1237,auf S.26

(335)Schüle,Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit,S.55 ff, 59,Leinveber,Filmentgegnungsrecht,in GRUR 1961,S.2o ff, 22,Burger,Die Berichtigung,bes.S.66 ff u.S.181 Ziff.7 und Köbl,Entgegnungsrecht,bes.S.135 ff

Hauptargument ist die historische und wesensmäßige Zugehörigkeit des Entgegnungsrechtes zum Presserecht(336). Schüle(337)spricht "geradezu von einer historischen "Belegenheit der Sache" ".Die Rechtsnatur des Gegendarstellungsanspruches(öffentlich-rechtlicher Anspruch ?) erscheint demgegenüber als ein weniger schlagkräftiges Beweismittel,da insoweit von einer gefestigten Rechtsansicht noch nicht gesprochen werden kann(338).

2. Analoge Anwendung auf den Film ?

a.Die Kompetenzfrage:

Aus § 2o Abs.5 Satz 2 BGB in der Fassung des Entwurfes zum Persönlichkeitsschutzgesetz folgt,daß der Bund auch ein Entgegnungsrecht beim Film zum Gegenstand seiner Regelung auf der Grundlage des Art.74 Nr.1 GG "bürgerliches Recht" machen wollte(339).

Während Leinveber(34o)und Köbl(341)sich mit dem Hinweis auf das zum Presserecht gewonnene Ergebnis begnügen und dementsprechend ein Entgegnungsrecht beim Film kompetenzmäßig nach Art.75 Nr.2 GG beurteilen,geht Schüle(342) vorsichtiger zu Werke.
Er verweist zunächst darauf,daß "der zivilgerichtlich durchsetzbare Anspruch auf Entgegnung gegenüber einer durch den Film kundgemachten Tatsachenbehauptung niemals

(336)BVerfGE 7,29,45
(337)a.a.O.S.61
(338)vgl.vor allem die Untersuchungen Burgers,Die Berichtigung,S.56 ff und S.179.-Eine nähere Durchdringung dieses Problems ist jedoch hier nicht veranlaßt.
(339)amtl.Begründung,BT-Drucks.III/1237,auf S.24-26
(34o)Filmentgegnungsrecht,S.22
(341)Entgegnungsrecht,S.137
(342)Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit,S.61 f

Gegenstand einer b e s o n d e r e n (343)filmrechtlichen Gesetzgebung gewesen" sei,und daß "das -relativ junge- Filmrecht nicht jene Selbstständigkeit" besitze,"wie sie dem Presserecht seit jeher eigen" gewesen sei(344). Dennoch entscheidet sich Schüle dann für Art.75 Nr.2 GG und gegen Art.74 Nr.1 GG,da das Grundgesetz einerseits "von der Vorstellung eines einigermaßen gesonderten Rechts für den Film" in Art.75 Nr.2 GG ausgehe,andererseits ein spezielles Film-Entgegnungsrecht "nicht mit Sicherheit dem bürgerlichen Recht zugerechnet werden" könne(345).

Von der formellen Warte der Kompetenzfrage aus betrachtet vermag gegen die Darlegungen Schüle's nichts eingewendet zu werden.

b.Materielles Recht:

Vom Wesen dieses Rechtsinstitutes her erscheint es jedoch bedenklich,ob ein spezieller Gegendarstellungsanspruch beim Film normiert werden könnte.

Sinn und Zweck des Entgegnungsrechtes ist "das Gegenüber von Behauptung und Gegenbehauptung"(346),mithin die Möglichkeit beispielsweise des Lesers einer Tageszeitung, heute die Gegendarstellung zu einer gestern oder vorgestern verbreiteten Tatsachenbehauptung zur Kenntnis nehmen zu können.Daher auch die Pflicht im Presserecht, die Entgegnung in derselben äußeren Form wie die Behauptung selbst zu bringen.

---

(343)bei Schüle gesperrt gedruckt

(344)Schüle,a.a.O.S.61

(345)Schüle,a.a.O.S.62

(346)Greiff,Erlaubt das Wesen des presserechtlichen Entgegnungsanspruchs seine Verallgemeinerung? in NJW 1961,97,98

Beim Film jedoch ginge die Entgegnung "ins Leere"(347), da ein "identisches Publikum"(348)fehlt:
Der Film ist im Gegensatz zur Zeitungs- und Zeitschriftenpresse -und nur diese ist zur Entgegnung verpflichtet !(349)- nicht periodisch(35o).Wie gezeigt gilt das auch für die Wochenschau,auf die sich der Schwerpunkt eines Entgegnungsrechtes beim Film konzentrieren müßte: bei den Spielfilmen ist das "publizistische" Moment in aller Regel sekundär.
Es besteht daher keine Wahrscheinlichkeit,daß derselbe Kinobesucher die im Film oder in der Wochenschau verbreitete Tatsachenbehauptung und die zugehörige,nachfolgende Gegendarstellung zu Gesicht bekommt(351).

Bei der nicht periodischen Presse,nämlich der Buchpresse, ist soweit ersichtlich ein Recht auf Gegendarstellung bisher nicht geregelt worden(352).

---

(347)Kupke,Gegendarstellung,in Film und Recht 1966,S.236 ff, 246 f

(348)Thies,Widerruf und Entgegnung,S.117-119

(349)in den Vorschriften aller Bundesländer über das Entgegnungsrecht,im Modellentwurf für ein Landespressegesetz von 1963,im Reichspressegesetz und in den FDP- und SPD-Entwürfen 1964 heißt es "periodische Druckwerke" bzw. "Zeitungen und Zeitschriften" !

(35o) A § 1 VI 3

(351)Der Fall,daß jemand einen Film zweimal ansieht,darf wohl unberücksichtigt bleiben.Aber auch diese Möglichkeit der Kenntnisnahme von der Gegendarstellung scheidet gerade bei der Wochenschau aus:sie wird nach einer Woche abgesetzt !

(352)dabei bestünde dort noch eher die Wahrscheinlichkeit, denselben Adressaten erneut zu erreichen(mehrere Bücher desselben Autors etc.)als beim Film !

Anders liegen die Verhältnisse wiederum beim Rundfunk, der wie die Zeitungs- und Zeitschriftenpresse periodisch ist. Daher hat es seinen guten Grund, wenn z.B. das Gesetz über die Errichtung des "Bayerischen Rundfunks"(353) in Art.17 das presserechtliche Entgegnungsrecht ausdrücklich für anwendbar erklärt.

Köbl will eine "Gegendarstellung" beim Film deshalb zulassen, weil das Publikum dann gleich von vorneherein auf die Sachlage hingewiesen werde.
Eine solche Rechtsgestaltung wäre aber, wie Köbl wohl selbst erkennt, keine Entgegnung mehr, sondern "eine Vorstufe zum vorbeugenden Unterlassungsanspruch(354).

Die Schwierigkeit der praktischen Durchführung eines Entgegnungsrechtes beim Film bietet ein zusätzliches Argument für die Ablehnung.
Köbl und Burger schlagen vor, die Entgegnung im Titelvorspann des Films bzw. zu Beginn der Wochenschau zu bringen(355), Schüle und Leinveber(356) schweigen sich hierzu aus, die Bundesregierung bemerkt im Entwurf zum Persönlichkeitsschutzgesetz lakonisch, "bei der Verwirklichung des Entgegnungsrechtes ergeben sich, soweit es gegenüber Veröffentlichungen durch Presse, Rundfunk und Film geltend gemacht wird, keine Schwierigkeiten" (357).

---

(353) GVBl 1948, S.135
(354) Köbl, Entgegnungsrecht, S.127-129
(355) Köbl, a.a.O. S.127 f, Burger, Die Berichtigung, S.138
(356) Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit bzw. Filmentgegnungsrecht in GRUR 1961, S.2o
(357) BT-Drucks. III/1237, auf S.25

Während man bei der Wochenschau allenfalls noch die Verlesung eines Entgegnungsschreibens zulassen könnte, müßte für die Gegendarstellung beim Spielfilm wegen der notwendigen äußerlichen Entsprechung wohl eine neue Szene gedreht werden(358)!Jedenfalls wären aber solche Praktiken schon aus Zeitgründen zum Scheitern verurteilt.

(358)soweit beim Spielfilm überhaupt eine Tatsachenbehauptung in Rede steht. -Ähnliche Schwierigkeiten treten auch beim Fernsehen auf:vgl.Burger,Die Berichtigung, S.138

§ 9. Der "Fernsehfilm"

1. Die Ansicht Roeber`s:

Roeber(359)verweist zunächst darauf,daß "zu den drei klassischen Wirtschaftsformen der Herstellung,des Verleihs(Inland) und Vertriebs(Ausland) und der Vorführung in Filmtheatern...für den Film die fernsehmäßige Nutzung vermittels Ausstrahlung und Sendeempfangs getreten" sei (36o).Im Anschluß daran stellt Roeber die Frage,ob die "Televisionsfilme" oder "sog.Aufzeichnungen" dem Filmrecht oder dem Funkrecht zuzuordnen seien und beantwortet sie mit "guten Gründen" im Sinne des Filmrechts.Er fährt fort: "Dann aber verlagert sich die rechtliche Schnittlinie für das Fernsehen auf den Film.Beide gehören für diesen Fall rechtlich zusammen und bilden rechtsbegrifflich den gemeinsamen Gegensatz zum Hörfunk"(361).

2.Stellungnahme:

Angesichts des "Fernsehurteils" des Bundesverfassungsgerichtes(362)erscheint es ohnehin nahezu aussichtslos,an den Grundfesten der Länderkompetenz für das(materielle) Fernsehrecht zu rütteln.

Es kann aber auch kein(verfassungs-)rechtlicher Unterschied darin gesehen werden,ob ein im Fernsehen ausgestrahlter "Film" früher in den Filmtheatern lief oder ob er unmittelbar für das Fernsehen gedreht wurde.

---

(359)Einführung,in Schriftenreihe der UFITA,Heft 3o(1965), S.9,1o(="Aktuelles Filmrecht VI")

(36o)siehe dazu A § 1 IV 1

(361)Roeber,a.a.O.S.1o

(362)BVerfGE 12,2o5

Bei der fernsehmäßigen Nutzung eines (Kino-)Filmes ist zwar eine Art Innen- und Außenverhältnis zu unterscheiden: Soweit es um die im Bereich Filmproduzent bzw.Filmverleiher einerseits und Intendant andererseits sich abspielenden Fragen des Ankaufs eines Films u.ä.geht,kommt "bürgerliches Recht" bzw."Recht der Wirtschaft",ev.noch "Urheberrecht" in Betracht.Dieses (Innen-)Verhältnis interessiert hier nicht.
Sobald jedoch ein solcher Film im Fernsehen ausgestrahlt wird(Außenverhältnis),ist er,wie jeder andere Fernsehfilm,mit den Maßstäben des Rundfunkrechtes zu messen. So könnte jetzt z.B.ein Gegendarstellungsanspruch in Betracht kommen,da sich dieser Film nunmehr der Verbreitung durch das periodische Massenmedium Fernsehen bedient(363).

---

(363)Über die Schwierigkeiten bei der Durchführung eines solchen Entgegnungsrechtes beim Fernsehen:Fußn.358

§ 1o. Ergebnis(Leitsätze) :

1.a.Der "Film" ist ein Massenmedium komplexer Natur mit den Komponenten Meinungsäußerung/Meinungsbildung, Unterhaltung und Berichterstattung.

b.Presse und Rundfunk sind die beiden weiteren,wichtigen Massenmedien.

c.Während der Begriff der Presse sowohl die periodische ("Zeitungs- und Zeitschriftenpresse")als auch die nicht periodische Presse("Buchpresse")umfaßt,ist der Rundfunk periodisch,der Film hingegen nicht periodisch.Dies gilt auch für die Wochenschau.

d.Der einzelne Film kann unstreitig ein Kunstwerk sein. Die Festlegung von Abgrenzungskriterien ist jedoch nicht Gegenstand der Arbeit (§ 1).

2. Ohne auf die vielschichtige Problematik der Verfassungsinterpretation als solcher einzugehen, soll an Hand verschiedener Anknüpfungspunkte versucht werden festzustellen,welcher Sachbereich dem Bund in Art.75 Nr.2 GG -"Film" zur Regelung zugewiesen wurde.Das Wörtchen "allgemein" ist dabei zunächst noch auszuklammern(§ 2).

3. Das Zustandekommen des Art.75 Nr.2 GG-"Film" im Parlamentarischen Rat bietet keine brauchbaren Anhaltspunkte für die Inhaltsbestimmung dieses Sachgebietes(§ 3).

4. Die Geschichte des Filmrechts ist nahezu identisch mit der Geschichte der Filmzensur(§ 4).

5.a.Aus Art.5 GG ergibt sich aber,daß jede(unmittelbare) Vorzensur von Filmen durch (Bundes-)Gesetz unzulässig wäre,gleichgültig,ob der jeweilige Film ein Erzeugnis

der Kunst darstellt oder nicht.
Damit kann die besondere Problematik der Freiheit des Films als Kunstwerk insoweit dahinstehen.
Die Fragen um die FSK und die FBW bedürfen hier gleichfalls keiner Erörterung,da sie nicht auf (Bundes-)Gesetz beruhen.

b. Ob ein (Bundes-)Gesetz,das gerade deshalb erlassen wird, um nachträgliche Filmaufführungsverbote zu ermöglichen, noch als "allgemeines Gesetz" im Sinne des Art.5 Abs.2 GG angesehen werden könnte,ist sehr zweifelhaft.Eine Auffächerung der zahlreichen Definitionsversuche zum Begriff der "allgemeinen Gesetze" erscheint jedoch entbehrlich,da die Tätigkeit der FSK nachträgliche Filmverbote praktisch überflüssig macht.

c. Der Film erfüllt wie Presse und Rundfunk "öffentliche Aufgaben",wenn auch in geringerem Umfang. Es ist demnach eine der(formellen)"Pressefreiheit" entsprechende "formelle Filmfreiheit" anzuerkennen.Daraus ergibt sich wiederum ein Verbot (bundes-)gesetzlich geregelter Berufsorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft der beim Film Tätigen.
Im übrigen ist jedoch festzustellen,daß die "formelle Filmfreiheit" wegen mangelnder eigenständiger Rechtsentwicklung dieses verhaltnismäßig jungen Massenmediums noch keine definitive Ausgestaltung erfahren hat(§ 5).

6. Ist zweifelhaft,ob ein bestimmter "Tatbestand"(z.B. die Einfuhr ausländischer Filme)unter Art.75 Nr.2 GG -"Film" oder unter andere Sachgebiete,sei es solche der Bundes- oder der Landeszuständigkeit,zu subsumieren ist,so kommt es darauf an,wo der Schwerpunkt dieses Tatbestandes liegt,also zu welchem Sachgebiet er wesensmäßig gehört.
Die Frage nach der historischen Zugehörigkeit des betreffenden Tatbestandes geht angesichts der Geschichte

des Filmrechts(Zensurrecht !)zumeist ins Leere(§ 6).

7. Die Prüfung der in Betracht kommenden Tatbestände ergibt eine geringe Ausbeute für Art.75 Nr.2 GG-"Film":

a.Weder der Jugendschutz beim Film noch Fragen des sog. Sicherheitsfilms oder des Blind- und Blockbuchens gehören zu diesem Sachbereich.
Soweit eine(kontingentmäßige !)Beschränkung der Filmeinfuhr,wie in § 16 AWG,volkswirtschaftlich motiviert ist,schlägt Art.75 Nr.2 GG ebenfalls nicht ein.
§ 5 VerbrG,bei dem es um die Beschneidung der geistigen Wirkkraft des Filmes geht,unterfiele zwar kompetenzmäßig dem Art.75 Nr.2 GG,verstößt aber gegen Art.5 GG.
Eingriffe in die Filmreklame oder Maßnahmen gegen eine ev.Konzentration im Filmwesen wären dem Art.75 Nr.2 GG zuzuordnen.Für solche Regelungen besteht jedoch noch kein Interesse,so daß auf ihre materiell-rechtliche Zulässigkeit nicht einzugehen ist.

b.Die Überprüfung der(verfassungs-)rechtlichen Zuordnung einer Filmhilfe im Sinne des Filmförderungsgesetzes 1967 erfolgt später in einem eigenen Abschnitt(D).
Zur Auswahl stehen Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft" und Art.75 Nr.2 GG-"Film".Für die Entscheidung wird es darauf ankommen,ob der Film als Wirtschaftszweig oder der Film als kulturelles Phänomen gefördert werden soll(§ 7).

8. Der Versuch,die in den Entwürfen für ein "Bundespresserechtsrahmengesetz" vorgesehenen Bestimmungen auf ein "Filmrechtsrahmengesetz" entsprechend anzuwenden, bleibt ohne Erfolg:

a.Proklamationen der "Freiheit" und der "öffentlichen Aufgabe" des Films erscheinen angesichts des Art.5 GG nicht erforderlich.Lediglich auf das Verbot einer Berufsorganisation mit Zwangsmitgliedschaft sollte wegen

der insoweit noch nicht gefestigten Rechtsansicht hingewiesen werden.
Eine Regelung der "Filmbeschlagnahme" erübrigt sich wegen der FSK,
strafrechtliche Sanktionen und eine abweichende Regelung der Verjährung wären mangels Tradition nicht "Filmrecht".
Vorschriften über Wahrnehmung berechtigter Interessen und Informationsrecht einerseits sowie Sorgfaltspflicht andererseits kämen allenfalls für die Wochenschau in Betracht,doch ist hierfür kein Bedürfnis ersichtlich.
Die Normierung bestimmter Definitionen wie "Spielfilm", "deutscher Film" u.ä.erschiene hingegen durchaus zweckmäßig.

b.Als Kompetenznorm für ein Entgegnungrecht käme wie bei der Presse nur Art.75 Nr.2 GG in Betracht,nicht Art. 74 Nr.1 GG "bürgerliches Recht".Materiell-rechtlich ginge aber die Normierung eines solchen Anspruchs auf Gegendarstellung beim Film ins Leere:Der Film ist nicht "periodisch",somit fehlt es an der Wahrscheinlichkeit erneuter Kenntnisnahme(§ 8).

9. Das Recht des "Fernsehfilms" gehört zum Rundfunkrecht(§ 9).

1o. Der Sachbereich "Rechtsverhältnisse des Films" ist damit seinem Gegenstande nach ein enger:
Sieht man von Bestimmungen über die Filmreklame oder die Konzentration im Filmwesen ab(364),so verbleiben

---

(364)Vorschriften über die Wahrnehmung berechtigter Interessen,über Informationsrecht und Sorgfaltspflicht können schon deshalb unberücksichtigt bleiben,da sie ja nur für die Wochenschau in Betracht kommen und auch dort kein Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung besteht;die Normierung bestimmter Definitionen

für ein Gesetz nach Art.75 Nr.2 GG nur noch solche Regelungen,die den Schutz und die Förderung des Films als Massenmedium und als Kunstwerk zum Gegenstand haben:Das umfassende Zensurverbot wie auch die institutionelle Sicherung des Films in Art.5 GG verbieten jede negative Einflußnahme auf den Film,sei es unmittelbarer -(Vorzensur)oder mittelbarer Art (Berufsorganisation mit Zwangsmitgliedschaft) !

---

ist nur im Zusammenhang mit der Regelung konkreter Tatbestände sinnvoll.

B. Die "allgemeinen" Rechtsverhaltnisse des Films

Im ersten Hauptteil wurde versucht,den Begriff des "Films" bzw.der "Rechtsverhältnisse des Films" in Art. 75 Nr.2 GG mit Leben zu erfüllen.Das Adjektiv "allgemein" blieb dabei noch unberücksichtigt.Es gilt daher jetzt zu prüfen,was unter den "allgemeinen" Rechtsverhältnissen des Films zu verstehen ist.
Aus den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates(A § 3) ergaben sich jedenfalls keine Hinweise für eine mögliche Deutung.

§ 1. Überblick über die Meinungen in Rechtsprechung und Schrifttum

I. Art.4 Nr.4 RV als "Parallele"

Bettermann(365)und Mücke(366)sehen in Art.4 Nr.4 RV(367) eine "Parallele" zu Art.75 Nr.2 GG.

---

(365)Rahmenkompetenz,Fußn.1o5 am Ende auf S.124
(366)Rahmengesetzgebung,S.55
(367)Art.4 Nr.4 RV lautet:

> "Der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:
> .....
> 4.die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen...".

II. Beschränkung auf Richtlinien

Maunz-Dürig vertreten in RdNr.31 zu Art.75 GG die Auffassung,der Bund sei in Art.75 Nr.2 GG auf Richtlinien für die Landesgesetzgebung beschränkt,unmittelbar geltendes Recht dürfe er nicht setzen.
Niemeyer(368)ist derselben Meinung.

III.Verbot der Regelung von "Einzelfragen","Einzelheiten"

In RdNr.11 zu Art.75 GG sowie in RdNr.21 zu Art.7o GG legen Maunz-Dürig dar,der Bund müsse bei Art.75 Nr.2 GG von der Regelung von "Einzelheiten" absehen(369).Ebenso äußern sich Wilhelm(37o),Otten(371),Giese(372)und zuletzt Dörffeldt(373).
Bettermann(374),Fröhler(375),Ule(376)und Rehbinder(377) stellen jeweils "allgemeine Probleme" und "spezielle Probleme", "allgemeine Rechtsverhältnisse" und "bestimmte Einzelfragen" gegenüber.

---

(368)Rahmenvorschriften,S.92
(369)so schon Maunz,Rahmengesetze,in BayVBl 1955,2,3
(37o)Rahmengesetzgebung,S.183
(371)Vorkonstitutionelles Recht,S.21
(372)Der Film im Staats- und Verwaltungsrecht,in Schriftenreihe der UFITA,Heft 11(1958),S.42,47
(373)Filmförderung,in Film und Recht 1967,S.154 ff,161
(374)Jugendschutz,in AöR Bd.83(1958),S.91ff,1o4
(375)Werbefernsehen,S.17
(376)Filmeinfuhrkontrolle und Grundgesetz,DVBl 1965,552,553
(377)Interministerielle Filmzensur,in Film und Recht 1967, S.47,5o

IV. Sonstige Auffassungen

1. Groß:

In seinem Aufsatz "Zur Gesetzgebungskompetenz für das Presserecht"(378)will Groß als "allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse" alle Regelungen ansehen,"die auf die anderen Massenmedien ohne Schwierigkeiten übertragbar sind oder die eine spezielle presserechtliche Abweichung von einer allgemeinen Regelung enthalten...".

2. Der Bundesminister des Innern:

In der amtlichen Begründung zum Entwurf eines Bundespressegesetzes von 1952(379)heißt es:

> "Der Begriff "a l l g e m e i n e (38o)Rechtsverhältnisse der Presse" in Art.75 Ziff.2 GG deckt sich weitgehend mit dem Begriff der Rahmenvorschrift.Besondere Rechtsverhältnisse der Presse,die im Rahmen des Art.75 Ziff.2 GG vom Bund nicht geregelt werden können,dürften alle jene Rechtsvorschriften umfassen,die als Spezialbestimmungen für die Presse in anderen allgemeinen Gesetzen(z.B.in der ZPO,StPO,im GVG,in der Gew.Ordnung und in Steuergesetzen) enthalten sind."

3. Die "Michel-Kommission" und Leisner:

Bei Prüfung der Frage,ob ein Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz auf Art.75 Nr.2 GG -"allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse" gestützt werden könnte,weil durch ein solches Gesetz wirtschaftliche Beeinträchtigungen der

---

(378)DVBl 1966,66,67

(379)abgedruckt bei Lüders,Carl-Heinz,Presse- und Rundfunkrecht,Berlin 1952,S.267 ff,286;dazu A § 8 I 1

(38o)in der amtl.Begründung gesperrt gedruckt

Presse durch das Werbefernsehen ausgeschaltet würden, erklärt die "Michel-Kommission"(381):

> " "Allgemeine Rechtsverhältnisse" eines Mediums sind nicht die Beziehungen zu einem anderen Medium."

Leisner,Mitglied der "Michel-Kommission",führt in seiner Monographie "Werbefernsehen und Öffentliches Recht" hierzu ergänzend aus,unter "allgemeinen" Rechtsverhältnissen könnten doch nur solche Rechtsbeziehungen verstanden werden,

> "welche grundsätzlich zwischen der Presse und "jedermann" oder größeren Kategorien von Rechtsträgern denkbar sind.Die Beziehungen Presse-Werbefernsehen bezeichnen demgegenüber einen eng umschriebenen Bereich,in Richtung auf einen Rechtsträger,ja nur auf eine bestimmte Art von dessen Tätigkeit.Es handelt sich daher um einen klaren Fall von "speziellen Rechtsbeziehungen", für deren Regelung der Landesgesetzgeber schon deshalb zuständig sein sollte,weil sie in sachlicher Nähe zu seiner Rundfunkgesetzgebungskompetenz liegen"(382).

V. Zweifelnd,unentschieden

In seinem Lehrbuch begnügt sich Maunz damit,auf die Problematik des Art.75 Nr.2 GG hinzuweisen.Er spricht von einer "interessanten Häufung der Einschränkungen:selbst für den "Rahmen" nur die "allgemeinen Rechtsverhältnisse" " (383).
v.Mangoldt-Klein verstehen den Begriff der "allgemeinen Rechtsverhältnisse" als "Einschränkung"(384).Welcher Art

(381)BT-Drucks.V/212o v.25./28.9.1967,S.232;vgl.A § 7 V
(382)Leisner,Werbefernsehen und Öffentliches Recht,S.234
(383)Maunz,Staatsrecht, § 26 I 4 c(S.217)
(384)v.Mangoldt-Klein,Anm.IV 2 c zu Art.75 GG(S.1695)

diese Einschränkung ist,vermögen sie nicht anzugeben:

> "Dieser Begriff läßt sich nicht von vornherein allgemein bestimmen;er kann nur durch die Entscheidungspraxis der Gerichte mit Gehalt versehen und abgesteckt werden"(385).

Ein Verbot von "Einzelregelungen" sehen sie hierin allerdings nicht,"da auch Einzelregelungen der "allgemeinen Rechtsverhältnisse" denkbar sind"(386).
Die Meinung Thiele's(387),"daß der Rahmenkompetenz des Bundes doch s p ü r b a r e S c h r a n k e n (388)gesetzt werden sollten",hilft in der Sache gleichfalls nicht weiter.
Auch Schüle(389)kann nur die "Verschwommenheit(und bisherige Ungeklärtheit)" des Begriffs der "allgemeinen Rechtsverhältnisse" aufzeigen.
Kleinschmidt(39o)führt bei Erörterung des Art.75 Nr.2 GG lapidar aus:

> "Über dieses Gesetzgebungsrecht des Bundes bestehen keine Zweifel."

VI. Ohne Stellungnahme

Ein ganz beachtlicher Teil des Schrifttums wie auch der Rechtsprechung geht auf die Problematik der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse überhaupt nicht ein,obgleich der Gegenstand der jeweiligen Erörterungen dies erfordert hätte.

---

(385)v.Mangoldt-Klein,Anm.V 2 b zu Art.75 GG(S.1698 f)
(386)v.Mangoldt-Klein,Anm.III 5 b zu Art.75 GG(S.1692)
(387)Rahmengesetzgebung,in DVBl 1964,383,385
(388)von Thiele gesperrt gedruckt
(389)Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit,S.59
(39o)Freiheit der Berichterstattung,S.176

1. Schrifttum:

a. Zur Rahmengesetzgebung allgemein:

Giese-Schunck, Hamann und Herrfahrdt im Bonner Kommentar lassen bei Erläuterung des Art. 75 GG die Frage der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse unbeachtet. Gleiches gilt für den Aufsatz von Müller über die "Problematik der Rahmenvorschriften"(391) und die Dissertation von Heeger, über die "Rahmengesetzgebung".

b. Zu Fragen des Presserechts:

Die Kommentare zum Presserecht von Löffler und Scheer sowie der Grundriß von Rehbinder enthalten ebensowenig etwas zu dieser Frage wie die Dissertation von Haible, Recht der Presse.
Auch bei den Erörterungen zu den Entwürfen für ein Bundespresserechtsrahmengesetz(392) wurden die "allgemeinen" Rechtsverhaltnisse der Presse mit keinem Wort erwähnt(393).

c. Zu Fragen des Filmrechts:

In der langen Vorgeschichte des Filmförderungsgesetzes 1967(394) stellte man zwar Überlegungen an, inwieweit Art. 75 Nr. 2 GG als Kompetenznorm einschlägig sei, die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse wurden aber stets übergangen.

---

(391) DÖV 1964, 332

(392) A § 8 I 2

(393) so fehlt insbesondere bei Möller in seiner ausführlichen Stellungnahme zum SPD- und FDP-Entwurf ein Eingehen auf die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse

(394) aus dem Schrifttum siehe Weides, Filmwirtschaft, in UFITA Bd. 40(1963), S. 38, 47 ff, ferner Caspary, Filmförderungsgesetz, in Film und Recht 1967, S. 68 ff sowie Toussaint, Filmförderungsgesetz, in Film und Recht 1967, S. 75 ff : Näheres unter D § 1

2. Rechtsprechung:

a.Das Bundesverfassungsgericht:

In seiner Entscheidung zu § 22 Reichspressegesetz(395) hätte das Gericht auf die Problematik der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse eingehen müssen:Nachdem das Gericht darlegte,daß die Verjährung von Pressedelikten dem Sachbereich "Presse" in Art.75 Nr.2 GG zuzuordnen ist,wäre zumindest zu prüfen gewesen,ob nicht angesichts der Formulierung "allgemeine" Rechtsverhältnisse der Presse Bedenken gegen dieses Ergebnis bestehen.
Im "Fernsehurteil"(396)verweist das Bundesverfassungsgericht auf die weiteren Massenmedien Presse und Film und die Gesetzgebungskompetenz des Art.75 Nr.2 GG,vermeidet es aber,die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse von Presse und Film zu berühren(397).

b.Das Bundesverwaltungsgericht:

Im "Sünderin"-Urteil(398)wie auch in den Entscheidungen zum 2.Deutschen Fernsehen(bayer.Fernsehstreit)(399)und zur FBW(400)sucht man Ausführungen zu den "allgemeinen" Rechtsverhältnissen des Films vergebens.

---

(395)BVerfGE 7,29
(396)BVerfGE 12,228
(397)wofür zugegebenermaßen jedenfalls keine Notwendigkeit bestand
(398)BVerwGE 1,303 v.21.12.1954
(399)BVerwGE 22,299 v.5.11.1965
(400)BVerwGE 23,194 v.28.1.1966

§ 2. Kritik

I. Art.4 Nr.4 RV als "Parallele"

1. Die Bedeutung dieser Vorschrift:

Haenel(4o1)verweist in seiner ausführlichen Erläuterung zu Art.4 Nr.4 RV(4o2)zunächst auf die tatsächliche und rechtliche,durch den Partikularismus bedingte Verschiedenheit der bestehenden Geld- und Kreditinstitute. Daher enthalte Art.4 Nr.4 RV die

> "Anweisung,nur solche Seiten und solche Zweige des Bankwesens reichsgesetzlich zu ordnen,welche in Rücksicht auf die bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den Einzelstaaten einer einheitlichen Gestaltung fähig und bedürftig sind"(4o3).

Haenel fährt dann aber fort:

> "Jedoch vor allen Dingen...sollte es die Klausel scharf markieren,daß das Reich im Gebiete des Bankwesens lediglich auf seine allgemeinen Befugnisse der Gesetzgebung und Beaufsichtigung beschränkt und zu einer eigenen,unmittelbaren Verwaltung nicht berufen sei."

2. Nutzanwendung auf Art.75 Nr.2 GG ?

Hauptzweck des Art.4 Nr.4 RV war also nach den Zitaten Haenel's die Trennung von Gesetzgebung(und "Beaufsichti-

---

(4o1)Deutsches Staatsrecht,S.683 ff

(4o2)über die Vorläufer des Art.4 Nr.4 RV,nämlich die Entwürfe zur "Paulskirchenverfassung" von 1849,siehe ausführlich bei Niemeyer,Rahmenvorschriften,S.5

(4o3)Haenel,a.a.O.S.683 f

gung")und Verwaltung im Bereich des Bankwesens.Eine solche Bedeutung kann den "allgemeinen" Rechtsverhältnissen der Presse und des Films unstreitig nicht zukommen.
Aber auch soweit die Formulierung des Art.4 Nr.4 RV die Gesetzgebung einschränken sollte,ist sie heute nicht mehr verwertbar.Art.4 Nr.4 RV ist nur aus der Zeit heraus verständlich,die im Jahre 1871 herrschenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Bankwesen sind mit den Verhältnissen des Jahres 1949 bei Film und Presse in keiner Weise vergleichbar.

Bettermann und Mücke(4o4)vermögen denn aus der angeblichen Parallelität von Art.4 Nr.4 RV und Art.75 Nr.2 GG ebenfalls keine positiven Ergebnisse zu erzielen.

II. Beschränkung auf Richtlinien

Es ist zu unterscheiden zwischen der Beschränkung von Art und Ausmaß der Gesetzgebung und der inhaltlichen Begrenzung eines zu regelndenden Sachbereiches:

Die "Rahmenkompetenz" des Bundes ist eine der drei in den Art.7o ff GG normierten Arten der Bundesgesetzgebung (4o5),und zwar deren schwächste:sie ist nach Art und Ausmaß beschränkt.
Das Adjektiv "allgemein" ist aber dem Substantiv "Rechtsverhältnis" zugeordnet,nicht dem Substantiv "Rahmenvorschrift".Es heißt nicht:

> "Der Bund hat das Recht,...allgemeine Rahmenvorschriften zu erlassen über:
> ...
> die Rechtsverhältnisse der Presse und des Films...".

(4o4)Fußn.365,366
(4o5)die "Grundsatzgesetzgebung",Art.14o GG in Verbindung mit Art.138 Abs.1 Satz 2 WV,bleibt außer Betracht

Das Wörtchen "allgemein" kann daher nur den Gegenstand der gesetzlichen Regelung, nämlich die Sachbereiche "Rechtsverhältnisse der Presse" bzw. "Rechtsverhältnisse des Films" betreffen, nicht aber Art und Ausmaß der Rahmenkompetenz modifizieren.

III. Die Regelung von "Einzelfragen", "Einzelheiten"

Das zitierte Schrifttum geht von zwei verschiedenen Ansatzpunkten aus:

1. Die "Einzelfrage" als Gegensatz zur "Frage von grundsätzlicher Bedeutung:

a. Bei der Rahmenkompetenz kann der Bund nicht nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung aufstellen, sondern auch Normen mit unmittelbarer Rechtswirkung setzen. Innerhalb dieser unmittelbar geltenden Vorschriften soll sich der Bund überwiegend mit Fragen grundsätzlicher Bedeutung bescheiden, doch ist ihm die Regelung von Einzelheiten oder Einzelfragen nicht generell verwehrt(4o6).

Maunz-Dürig, Wilhelm, Otten und Giese(4o7) sehen daher in der Formulierung "allgemeine" Rechtsverhältnisse der Presse und des Films(ausnahmsweise) eine strikte Beschränkung des Bundes auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung.

b. Die genannten Autoren versuchen damit ebenfalls, die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse aus dem Begriff der Rahmenvorschrift heraus zu interpretieren. Es kann daher auf die Ausführungen in II verwiesen werden.

(4o6) so die gängige Darstellung in starker Vergröberung: Näheres unter C §§ 1 und 2

(4o7) Fußn. 369-372

2. Die "Einzelfrage" als Regelung eines Teilaspektes einer Materie

a. Bettermann(408)will die Vorschrift des § 6 JSchG dem Art.75 Nr.2 GG-"Film" deshalb nicht zuordnen,weil sie "gerade nicht ein allgemeines Problem des Film..wesens ...regelt,sondern ein spezielles,das gerade und nur im Zusammenhang mit einer anderen Materie -hier:dem Jugendschutz- auftaucht",
mit derselben Begründung lehnen Ule und Rehbinder(409) den Art.75 Nr.2 GG-"Film" als Kompetenznorm für § 5 VerbrG ab;
Fröhler(410)will ein Verbot des Werbefernsehens nicht auf Art.75 Nr.2 GG-"Presse" stützen,weil es "nur mittelbare Auswirkungen auf die Presse" habe.

b. Bettermann,Ule,Rehbinder und Fröhler behandeln in Wahrheit Fragen der Kompetenzabgrenzung,die immer dann akut werden,wenn streitig ist,welchem Sachgebiet ein bestimmter Tatbestand(z.B.die Frage des Jugendschutzes beim Film)zugeordnet werden soll(411).Mit dem Begriff der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse von Presse und Film hat dieses Problem jedoch nichts zu tun.

IV. Die sonstigen Auffassungen

1. Groß:

Die Darlegungen von Groß(412)sind in sich widersprüchlich: sowohl das spezifisch Presserechtliche als auch das allen

(408)Fußn.374
(409)Fußn.376,377
(410)Fußn.375
(411)oben A §§ 6 u.7
(412)Fußn.378

Massenmedien Gemeinsame soll Gegenstand eines Bundesgesetzes sein können !
Im übrigen sind kaum Regelungen feststellbar(auch nicht von Groß),die allen Massenkommunikationsmitteln gemeinsam wären:Die Zeitungs- und Zeitschriftenpresse ist zwar wie der Film privatwirtschaftlich organisiert,aber periodisch, der wie Zeitungs- und Zeitschriftenpresse periodische Rundfunk ist wiederum öffentlich-rechtlich gestaltet.

2. Der Bundesminister des Innern:

Der Referentenentwurf(413)versucht einmal,den Begriff der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse dem der Rahmenvorschrift gleichzustellen,zum andern erörtert er Fragen der Kompetenzabgrenzung.
Das eine ist abzulehnen,das andere betrifft nicht die Problematik gerade des Art.75 Nr.2 GG.

3. Die "Michel-Kommission" und Leisner:

Bei den Untersuchungen Leisners(414)und der "Michel-Kommission"(415)ging es nur darum festzustellen,daß ein (Bundes-)Gesetz,welches(faktische)Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Werbefernsehen und Presse hat,nicht als Regelung der "allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse" angesehen werden kann.Wenn auch diesem Ergebnis zuzustimmen ist,so handelt es sich doch nur um eine negative,auf den Untersuchungsgegenstand gerichtete Feststellung,die für eine (positive)Begriffsbestimmung der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse nichts hergibt.

---

(413)Fußn.379
(414)Fußn.382
(415)Fußn.381

V. Ergebnis

Die vom Schrifttum vorgebrachten Meinungen zum Begriff des "Allgemeinen" in Art.75 Nr.2 GG sind nicht geeignet, die "Rechtsverhältnisse des Films" näher zu modifizieren.

§ 3. Eigene Lösungsversuche

I. Grammatische Auslegung

1. (All-)gemeines-/partikulares Recht ?

Ein Bundes-Filmrechtsrahmengesetz(416)würde ipso iure im ganzen Bundesgebiet gelten.Der Begriff der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse kann sich daher nicht -als Gegensatz zu partikularem Recht(417)- auf den räumlichen Geltungsbereich eines solchen Gesetzes beziehen.

2. Allgemeines- oder Sonderrecht ?

"Sonderrecht" im Gegensatz zum "allgemeinen Recht"(ius speciale-ius generale)ist das für eine gewisse Gruppe von Personen oder Sachen geltende Recht(418).
Die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse können aber nicht als Verbot sonderrechtlicher Bestimmungen für die beim Film Tätigen oder für den Film angesehen werden:

In Art.75 Nr.2 GG geht es um den Film als Massenmedium, nicht um die "Filmschaffenden" im weitesten Sinne, Art.75 Nr.2 GG ist sachbezogen,nicht personenbezogen.

---

(416)die folgenden Untersuchungen gelten entsprechend für die Presse

(417)vgl.z.B.Schönke,Adolf,Einführung in die Rechtswissenschaft,5.Aufl.Karlsruhe 1949,S.21 oder Enneccerus-Nipperdey,Ludwig E. und Hans Carl N.,Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts,1.Halbband,15.Aufl. Tübingen 1959,S.288 ff(§ 46 I)

(418)Schönke,a.a.O.S.21 oder Enneccerus-Nipperdey,a.a.O. S.298(§ 48 II)

Das Verbot sonderrechtlicher Bestimmungen für den Film wäre jedoch ein Widerspruch in sich,da die Materie "Film" selbst bereits "Sonderrecht" darstellt.

3. Das "Allgemeine" als das allen Filmgattungen Gemeinsame ?

Der Begriff der "allgemeinen" Rechtsverhältnisse kann auch nicht dahingehend verstanden werden,daß nur solche "Rechtsverhältnisse des Films" normiert werden dürften,die allen Filmgattungen gemeinsam sind(419):Eine derartige Auslegung müßte jede konkrete Regelung nahezu unmöglich machen(42o), auch wäre eine solche Einschränkung sachlich nicht zu rechtfertigen.

4. Das "Allgemeine" als Regelung einer unbestimmten Vielzahl von Fällen ?

Es ließe sich ferner kein beweiskräftiger Grund dafür finden,die "allgemeinen Rechtsverhältnisse"(ausnahmsweise)als Verbot sog.Maßnahmegesetze bzw.als Gebot generell-abstrakter Gesetze zu interpretieren(421).

5. "Allgemeine" oder "alle" Rechtsverhältnisse ?

Wenngleich "die Allgemeinheit" schlicht "alle" sind(422), so besteht doch ein Unterschied,ob man beispielsweise von "allgemeinen-" oder von "allen Verwaltungsvorschriften" (z.B.Art.84 Abs.2 GG)spricht.Es wäre aber weder gerechtfertigt noch sinnvoll,anstelle "allgemeiner Rechtsverhältnisse" "alle Rechtsverhältnisse" zu lesen:

(419)Brockhaus-Enzyklopädie,1.Bd.(1966),lit."allgemein", Der Große Knaur,1.Bd.(1966),lit."Allgemeines"

(42o)noch deutlicher wird dieses Problem im Presserecht: durch die Divergenz zwischen der periodischen und der nicht-periodischen Presse wäre Art.75 Nr.2 GG damit praktisch gegenstandslos

(421)dazu statt vieler Maunz-Dürig,RdNr.93 ff zu Art.2o GG

(422)vgl.auch Art.11 Abs.2,14 Abs.2 und 3 GG

Soweit nämlich das Grundgesetz in den Kompetenzvorschriften von "Rechtsverhältnissen","Recht der..." bzw. "...recht" oder "...wesen" spricht(423),will es dem Bund ohnehin a l l e Teilkomplexe des betreffenden Sachbereiches zuweisen.Andernfalls wird nämlich der gewollte Einzeltatbestand näher umschrieben.So werden z.B.in Art. 74 Nr.19 GG dem Bund nur "die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten..." zur Regelung übertragen,nicht einfach "das Krankenwesen" oder "die Rechtsverhältnisse der Kranken(424).

II. Parallelen im Grundgesetz ?

Wenn auch innerhalb des Kompetenzkataloges der Art.73-75 und 1o5 GG(425)weitere "allgemeine Rechtsverhältnisse" nicht zu finden sind,so ist doch das Adjektiv "allgemein" in der Verfassung keineswegs selten:
"Allgemein zugängliche Quellen"(Art.5 Abs.1 Satz 1 GG),
"allgemeine Gesetze"(Art.5 Abs.2 GG),
"allgemeine Regeln des Völkerrechts"(Art.25 GG),
"allgemeine Verwaltungsvorschriften"(Art.84 Abs.2,85 Abs.2 Satz 1,1o8 Abs.6 und 129 Abs.1 Satz 1 GG),
"allgemeine Strafgesetze"(Art.1o3 Abs.3 GG) oder
"allgemeine Rechtsgrundsätze"(Art.123 Abs.2 GG)
seien nur einige Beispiele(426).

---

(423)Art.73 Nr.8,75 Nr.1 GG("Rechtsverhältnisse"),Art.74 Nr.1,11 und 12 GG("...recht" bzw."Recht der...")und Art.73 Nr.7,74 Nr.2 u.22,75 Nr.3 GG("...wesen"),um nur jeweils einige Beispiele herauszugreifen

(424)Kuder,Auslegung der Normen,S.69 f

(425)sowie Art.98 Abs.3 Satz 2 GG und Art.14o GG in Verbindung mit Art.138 Abs.1 Satz 2 WV

(426)vgl.noch Art.12 Abs.2 Satz 1("allgemeine Dienstleistungspflicht"),13 Abs.3("gemeine Gefahr"),

Eine detaillierte Überprüfung ergibt, daß dem Wörtchen "allgemein" jeweils ein anderer, spezifischer Sinn zukommt, je nach dem Zweck der einzelnen Vorschrift(427). Für die Kompetenzvorschrift des Art.75 Nr.2 GG läßt sich kein Nutzen daraus ziehen.

III. Art.75 Nr.2 GG und die "Kulturhoheit der Länder"

Der Film als eines der drei Massenkommunikationsmittel unserer Zeit wurde als "kulturelles Phänomen" bezeichnet, er ist Träger und Gestalter kultureller Werte(428). Art.75 Nr.2 GG-"Film" spricht demnach einen kulturellen Lebensbereich an(429).
Da nach der gängigen Ausdrucksweise "die Kulturhoheit bei den Ländern liegt", könnte man das Adjektiv "allgemein" als Ausdruck der Notwendigkeit verstehen, das Sachgebiet "Film" wegen seiner kulturellen Bedeutung besonders eng auszulegen.

---

19 Abs.1 Satz 1("allgemein und nicht nur für den Einzelfall"),24 Abs.3("allgemeine Schiedsgerichtsbarkeit"),28 Abs.1 Satz 2 und 38 Abs.1 Satz 1 ("allgemeine Wahlen")und 114 Abs.2 Satz 2 GG("die allgemeine Rechnung")

(427)z.B.Maunz-Dürig,RdNr.19 zu Art.25,RdNr.32 zu Art.84 oder RdNr.12 zu Art.123 GG. -Über die Schwierigkeiten bei der Auslegung der "allgemeinen Gesetze" in Art.5 Abs,2 GG siehe Fußn.145

(428)wenn sich das auch keineswegs von jedem Film aussagen läßt!

(429)vgl.die Entscheidung zum "Preußischen Kulturbesitz", BVerfGE 1o,2o,36 f sowie das "Fernsehurteil", BVerfGE 12,2o5,299

Ein solches Ergebnis wäre aber unbrauchbar und falsch zugleich.

Mit der bloßen Feststellung, dem Bund sei in Art.75 Nr.2 GG-"Film" nur eine(inhaltlich)sehr beschränkte Regelungskompetenz zugewiesen, ist nichtsgewonnen. Der springende Punkt ist doch gerade, der, worin eine solche Beschränkung des ohnehin engen Sachbereiches "Film" gesehen werden kann, also die Frage, was der Bund dann eigentlich noch regeln darf.

Zum andern ist die hypothetische Beweisführung unrichtig. Ein Sachgebiet "Kulturhoheit der Länder" gibt es nicht (43o). Auch stellt Art.75 Nr.2 GG-"Film" keineswegs die einzige "kulturelle Regelung" in den Art.73 ff GG dar. Neben den Kompetenznormen der Art.74 Nr.5("Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland"),74 Nr.13 ("Förderung der wissenschaftlichen Forschung")(431)und 75 Nr.3 GG("Naturschutz" und "Landschaftspflege"),die als unmittelbar "kulturelle Regelungen" bezeichnet werden können, haben noch zahlreiche andere Zuständigkeitsvorschriften Beziehungen zum kulturellen Bereich(432).

(43o)statt vieler Maunz-Dürig,RdNr.2o zu Art.73 GG am Ende

(431)dazu bes.Kipp,Heinrich,Zum Problem der Förderung der Wissenschaften durch den Bund,DÖV 1956,555,559

(432)etwa- ohne Anspruch auf Vollständigkeit- Art.73 Nr.1 GG "auswärtige Angelegenheiten",die Sachbereiche der Art.73 Nr.4 und 73 Nr.9 GG,ferner Art.74 Nr.1o a GG, Art.75 Nr.3 GG-"Jagdwesen" und Art.75 Nr.4 GG,bes. "Raumordnung". -vgl.in diesem Zusammenhang das interessante,aber wohl überspitzte Problem,ob die Postwertzeichen angesichts ihrer erheblichen kulturellen Bedeutung dem Art.73 Nr.7 GG unterfallen: Monz,Heinz,Das Verhältnis der Bundesländer untereinander,Göttingen 1964,Fußn.1o4 auf S.37

Wenn das Bundesverfassungsgericht(433)ausführt,"die Systematik des Grundgesetzes verlangt vielmehr eine strikte Interpretation der Art.73 ff GG",so meint es damit nur,daß "bei Zweifeln über die Zuständigkeit des Bundes...keine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz...spricht"(434).Daraus folgt aber keineswegs,daß die Bundeskompetenzen eng auszulegen seien."Denn auch im Interesse der Länder ist nicht eine möglichst enge, sondern eine dem Sinn gerecht werdende Auslegung von Bundeskompetenzen geboten"(435).

IV. Ergebnis

Die angestellten Untersuchungen vermochten es ebensowenig wie die im Schrifttum geäußerten Ansichten,dem Begriff des "Allgemeinen" in Art.75 Nr.2 GG eine substantielle Bedeutung beizulegen.

---

(433)BVerfGE 12,205,228 und BVerfGE 15,1,17(Gesetz zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen)

(434)BVerfGE 12,228

(435)BVerfGE 15,126,139,Urt.v.14.11.1962 zu dem nach Art. 134 Abs.4 GG ergangenen Allgemeinen Kriegsfolgengesetz v.5.11.1957

§ 4. Folgerungen(Leitsätze):

1. Der Sachbereich "Rechtsverhaltnisse des Films" in Art.75 Nr.2 GG ist ohnehin dem Gegenstande nach eng: Nur der Schutz,die Förderung des Films als Massenmedium und als Kunstwerk ist dem Bund zugewiesen.

2. Eine weitere Beschränkung dieses Sachbebietes auf blo3 "allgemeine" Rechtsverhaltnisse wäre nicht mehr konkretisierbar,sie würde die Kompetenzzuweisung gegenstandslos machen.

3. Es ist jedoch davon auszugehen,da3 der Verfassungsgeber dem Bund in Art.75 Nr.2 GG -"Film" einen eigentümlichen Lebensraum zur Regelung hat zuweisen wollen.

4. Das Wörtchen "allgemein" kann daher -will man es nicht als eine Art "Redaktionsversehen" bezeichnen(436) und damit eliminieren- allenfalls als die blo3e Unterstreichung des allgemeinen Abgrenzungsproblems im Sinne Bettermanns u.a.(437)betrachtet werden.Auch dann vermag es freilich den Sachbereich "Rechtsverhältnisse des Films" in Art.75 Nr.2 GG nicht mehr näher zu modifizieren.

---

(436)für ein Redaktionsversehen im eigentlichen Sinne bestehen keine Anhaltspunkte

(437)siehe B § 2 III 2 b

C. Rechtsverhältnisse des Films als "Rahmenvorschriften"

Nachdem der Sachbereich "(allgemeine)Rechtsverhältnisse des Films" seinem Gegenstande nach bestimmt ist, gilt es nun, Art und Ausmaß eines "Filmrechtsr a h m e n - gesetzes" zu klären.

Daß ein Rahmengesetz neben Richtlinien auch unmittelbar geltende Normen enthalten kann, bedarf heute keines Nachweises mehr. Weniger klar ist jedoch, wie "Richtlinie" und "unmittelbar geltende Norm" im Einzelfall beschaffen sein müssen, und wie sich abstrakt bestimmen läßt, ob das jeweilige Gesetz noch einen "Rahmen" darstellt(438).

---

(438)zur Zeit sind folgende Rahmengesetze in Kraft:

nach Art.75 Nr.1 GG:
Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung v.22.1o.1965 (BGBl I S.1754),§§ 82 - 95 a des Personalvertretungsgesetzes v.5.8.1955(BGBl I S.477)und §§ 49 - 59 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung v.18.1o.1963 (BGBl I S.916)
nach Art.75 Nr.3 GG-"Jagdwesen":
Bundesjagdgesetz in der Fassung v.3o.3.1961(BGBl I S.3o4)nebst Verordnung über die Jagd- und Schonzeiten v.7.4.1961(BGBl I S.411)
nach Art.75 Nr.4 GG-"Raumordnung":
Raumordnungsgesetz v.8.4.1965(BGBl I S.3o6)
nach Art.75 Nr.4 GG-"Wasserhaushalt":
Wasserhaushaltsgesetz v.27.7.1957(BGBl I S.111o, ber.S.1386)
nach Art.75 Nr.5 GG:
Personalausweisgesetz v.19.12.195o(BGBl I S.8o7)
nach Art.98 Abs.3 Satz 2 GG:
§§ 1 - 45 und 71 - 84 des Deutschen Richtergesetzes v.8.9.1961(BGBl I S.1665)

§ 1. Überblick über Rechtsprechung und Schrifttum zum "Wesen" der Rahmengesetzgebung

I. Die Rechtsprechung

1. Das Bundesverfassungsgericht:

Die anläßlich des Besoldungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 1.Dezember 1954(439)kann als Grundsatzurteil für Fragen der Rahmenkompetenz bezeichnet werden:
Das Rahmengesetz muß als ganzes der Ausfüllung fähig und bedürftig sein,nicht notwendig jede Einzelvorschrift; zulässig sind auch Bestimmungen nicht-grundsätzlicher Bedeutung;der Umfang des "Rahmens" ist bei den verschiedenen Sachgebieten der Rahmenkompetenz verschieden zu beurteilen:

Das sind die wesentlichsten Ergebnisse in Kürze(44o).

In weiteren einschlägigen Entscheidungen(441)hat das Gericht nur jeweils auf sein Urteil vom 1.Dezember 1954 verwiesen.
Das "Baurechtsgutachten" vom 16.Juni 1954(442)enthielt noch keine Ausführungen zu diesen allgemeinen Fragen der Rahmenkompetenz.

---

(439)BVerfGE 4,115:Leitsätze(=S.115)und die Ausführungen auf S.128-13o=Anlage 14)

(44o)erläutert a.a.O.auf S.129/13o

(441)BVerfGE 7,29=Urt.v.4.6.1957(§ 22 Reichspressegesetz), BVerfGE 8,186=Beschl.v.14.1o.1958(Reichsnaturschutzgesetz),BVerfGE 12,2o5=Urt.v.28.2.1961(Fernsehurteil), BVerfGE 15,1=Urt.v.3o.1o.1962(Gesetz zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen),BVerfGE 18,159=Beschl.v.13.1o. 1964(§ 6 Abs.5 Satz 1 Landesbesoldungsgesetz Schleswig-Holstein)

(442)BVerfGE 3,4o7

2. Das Bundesverwaltungsgericht:

In seinem Urteil zum Reichsnaturschutzgesetz vom 21.Juni 1956(443)beschäftigte sich das Bundesverwaltungsgericht lediglich mit der Fortgeltungsfrage(Art.125 GG).Im übrigen verwies es ebenfalls auf BVerfGE 4,115.
Weitere Entscheidungen dieses Gerichts zur Problematik der Rahmenvorschriften sind bisher nicht ergangen.

3. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof:

Im Urteil vom 21.November 1949(444)führte der Bayerische Verfassungsgerichtshof aus:

> "Rahmenvorschriften sind dazu bestimmt,einheitlich-verbindliche Grundsätze aufzustellen,die die Länder erst auszufüllen haben."

In späteren Prozessen(445)ging es immer nur um die Fortgeltungsfrage.

---

(443)BVerwGE 3,335

(444)BayVerfGHE n.F.Bd.2 II 143,144,Leitsatz Nr.4(Gesetz zur Überführung der bei der politischen Befreiung tätigen Personen in andere Beschäftigungen)

(445)BayVerfGHE n.F.Bd.1o II 72=Beschl.v.9.1o.1957(Vorlagebeschluß-Reichsnaturschutzgesetz),BayVerfGHE n.F.Bd.11 II 1=Urt.v.13.2.1958(Gesetze zur Änderung der bayer.Gemeinde- und Landkreisordnung sowie des bayer.Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes),BayVerfGHE n.F.Bd.11 II 2o3=Urt.v.4.12.1958(betr.Ehegatten-Beihilfe für weibliche Beamte)

II. Das Schrifttum

Die Erläuterungen bei Maunz-Dürig(446)entsprechen im wesentlichen der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 1.Dezember 1954(447).So sind Maunz-Dürig ebenfalls der Auffassung,daß auch die unmittelbar wirksame Norm im Rahmengesetz grundsätzlich auf Ausfüllung durch die Landesgesetzgeber angelegt sein müsse(448),und daß "Rahmengesetze...gegebenenfalls auch Einzelheiten regeln...können"(449).

Mücke(45o)spricht von einer "notwendigen Gesetzgebungsgemeinschaft":während bei den Art.73 und 74 GG ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Bund und Ländern herrsche,bestehe bei Art.75 GG ein Gleichordnungsverhältnis. -Ins Einzelne gehende Regelungen seien zulässig(451).

Tomerius(452)bezeichnet die Tätigkeit der Länder bei Ausfüllung eines Bundes-Rahmengesetzes als "Sekundärgesetzgebung",da der Landesgesetzgeber "den Gesetzesgehalt aus der Hand des Bundesgesetzgebers empfängt".Dieser habe "durch sein Gesetzgebungsverfahren die Materie bereits gestaltet".

---

(446)bes.RdNr.11,13 u.14 zu Art.75 GG;weitgehend übereinstimmend Maunz,Rahmengesetze,in BayVBl 1955,2 ff, bes.3 und 5

(447)BVerfGE 4,115;soweit die Literatur nur diese Entscheidung zitiert,braucht sie ebensowenig angeführt zu werden wie das beamtenrechtliche Spezialschrifttum zu Art.75 Nr.1 GG

(448)Maunz-Dürig,RdNr.13 zu Art.75 GG

(449)Maunz-Dürig,RdNr.11 zu Art.75 GG

(45o)Rahmengesetzgebung,S.96 ff,bes.S.1o7

(451)Mücke,a.a.O.S.118

(452)Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder,S.71 f

Schnorr(453)bestimmt das Maß der Rahmengesetzgebung "nach dem rechtlichen Interesse,das der Bundesgesetzgeber für die Wahrung allgemeinen Bundesrechts auf den Gebieten des Art.75 GG hat."

Bettermann(454)geht von der Identität zwischen der "Rahmenkompetenz" und der "Grundsatzkompetenz" der Weimarer Verfassung(Art.1o,11 WV)aus und hält dementsprechend nur die Regelung von "Grundsatzfragen" in einem Rahmengesetz für zulässig.Bettermann fährt aber dann fort:

> "Das Maß der Rahmenkompetenz muß vom Maß des Bedürfnisses abhängen.Je dringlicher und größer das Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung ist,um so eher ist sie zulässig"(455).

Infolge dieser "Korrespektivität der Bedürfnisfrage mit der Rahmenfrage"(456)dürfe der Bund daher neben "Fragen von grundsätzlicher Bedeutung" auch Fragen von "solcher Bedeutung regeln,daß sie bundeseinheitlich geregelt werden müssen"(457).

Niemeyer(458)stellt am Ende einer ausführlichen Untersuchung fest,"daß die Grundsätze im Sinne von Art.1o,11 WV sowohl reine Richtliniengesetze als auch Gesetze mit teilweiser unmittelbarer Wirkung einzelner Normen waren." Im letzteren Falle "mußten diese Normen von grundsätzlicher Bedeutung sein."Niemeyer will damit wohl ausdrücken,

---

(453)Beamtenrechtsrahmengesetz,in RdA 1955,S.172 ff,174
(454)Rahmenkompetenz,S.1o9 ff,bes.S.122 ff
(455)Bettermann,a.a.O.S.127
(456)Bettermann,a.a.O.S.128
(457)Bettermann,a.a.O.S.13o
(458)Rahmenvorschriften,bes.S.32

daß auch in den Rahmengesetzen des Bonner Grundgesetzes nur "Normen von grundsätzlicher Bedeutung" enthalten sein dürfen.

Zur Frage der unmittelbaren Wirksamkeit einer Norm im Rahmengesetz führt Giese(459)aus:

> "Wie soll man sich bei bloß grundsätzlichen Regelungen und halbfertigen Rahmenbestimmungen vorstellen,daß sie bereits so hinreichend konkret gefaßt sind,daß dadurch ein rechtserhebliches Verhalten -Tun,Dulden, Unterlassen- einer Einzelperson oder einer Privatgesellschaft aktuell geregelt ist,d.h.ganz bestimmte Pflichten auferlegt oder Rechte zuerkannt sind ?"

Die Bedenken Giese's werden von Heeger(46o)und Otten(461) geteilt.Heeger verweist noch darauf,daß es "in vielen Fällen nur schwer möglich sein...wird,...Rahmenvorschriften bzw.Grundsatze einerseits von Einzelvorschriften andererseits genau abzugrenzen"(462).

Müller(463)legt zunächst dar,"daß es zur unmittelbaren Rechtsgeltung einer Norm der Konkretheit und Spezialität des Norminhalts bedarf."
Zum Begriff der "Rahmenvorschrift" in Art.75 GG trägt er eine neuartige Ansicht vor:
Rahmen v o r s c h r i f t sei nämlich der Unterbegriff von Rahmen g e s e t z :man spreche von den "Vorschriften", also den einzelnen Paragraphen eines "Gesetzes".Daraus folge,"daß jede Einzelnorm einer Rahmenregelung nach

---

(459)Raumordnung,S.13
(46o)Rahmengesetzgebung,S.19
(461)Vorkonstitutionelles Recht,S.13
(462)Heeger,a.a.O.S.31
(463)Rahmenvorschriften,in DÖV 1964,332,334

Art.75 GG selbst ein Rahmen sein muß"(464).Unter solchen "Rahmenvorschriften" versteht Müller aber "nicht nur jene Einzelnormen,die tatsächlich auf Ausfüllung angelegt sind",sondern auch die "Institutsnormen im weiteren Sinne"(465),namlich die Definitions- und Abgrenzungsnormen.Müller kommt damit zu dem Ergebnis:

> "Rahmenvorschriften sind mangels Konkretheit nur Direktiven für die Landesgesetzgebung,soweit sie ausfüllungsfähige und -bedürftige Normen darstellen.Sie schaffen dagegen für Bürger und Behörden unmittelbar geltendes Recht,soweit es sich bei ihnen um Institutsnormen handelt,die weiterer Ausfüllung nicht fähig sind und denen daher die zur unmittelbaren Rechtsgeltung erforderliche Konkretheit eignet"(466).

---

(464)Müller,a.a.O.S.335
(465)Müller,a.a.O.S.335
(466)Müller,a.a.O.S.336

§ 2. Stellungnahme

Der Schlüssel zum Verständnis der Rahmenkompetenz liegt in der Scheidung zwischen "Richtlinie" und "unmittelbar wirksamer Norm",nachfolgend nur "Norm" genannt.

I. Die Richtlinie im Rahmengesetz

1. Das Wesen der Richtlinie:

a. Standort in der Systematik "formelles- /materielles Gesetz":

Die Richtlinie ist "Gesetz im formellen Sinn",da sie das vorgeschriebene "förmliche" Gesetzgebungsverfahren(Art. 76-78,82 GG)durchlaufen hat und als "Gesetz" beschlossen und verkündet wurde(467).

Ob die Richtlinie auch "Gesetz im materiellen Sinne" ist, mag schon deshalb zweifelhaft erscheinen,weil der Begriff des "materiellen Gesetzes" sehr umstritten ist(468).

(467)statt vieler Maunz-Dürig,RdNr.9 zu Art.11o GG

(468)einen umfassenden Überblick über das ältere Schrifttum mit kritischer Stellungnahme geben die Referate von Heller,Hermann und Wenzel,Max,Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung,in:VVDStRL 4(1928), S.98 ff bzw.S.136 ff;aus dem neuesten Schrifttum vgl. z.B.Böckenförde,Christoph,Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung,Berlin 1964,S.89 ff(=Schriften zum öff.Recht,Bd.18),Rupp,Hans Heinrich,Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre,Tübingen 1965,bes. S.1o4 ff,Wolff,Hans J.,Verwaltungsrecht I,6.Aufl.

Einer Vertiefung dieser vielschichtigen Problematik bedarf es jedoch hier nicht. Kritischer Punkt aller Definitionen ist immer die Abgrenzung zur sog. Verwaltungsvorschrift. Daß die Richtlinien eines Rahmengesetzes keine Verwaltungsvorschriften sind, braucht aber nicht erst bewiesen zu werden. Mag es also dahinstehen, wie "Gesetz im materiellen Sinn" und "Verwaltungsvorschrift" im einzelnen voneinander zu scheiden sind: Eine Vorschrift ist jedenfalls nur dann "Gesetz im materiellen Sinn", wenn sie Rechte oder Pflichten der Staatsbürger(469) begründet, ändert oder aufhebt(47o).

Die Richtlinie eines Rahmengesetzes will aber gerade noch keine unmittelbaren Rechte oder Pflichten für die Staatsbürger begründen, sie richtet sich vielmehr zunächst nur an Staatsorgane, nämlich die Landesparlamente (471). Diese sind jedoch nach ganz überwiegender Auffassung verpflichtet, den Richtlinien entsprechend ge-

---

München u. Berlin 1965, § 24 II (S. 97 ff), Schick, Walter, lit. "Gesetz, Gesetzgebung", im Ev. Staatslexikon (1966), Sp. 643 ff, Klein, Hans, Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, München 1967, S. 163 ff und Menger, Christian-Friedrich, Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts als Rechtsquellen, in: Sozialenquête und Sozialrecht, Festschrift für Walter Bogs, Wiesbaden 1967, S. 89 ff

(469) oder juristischer Personen und deren Organe

(47o) vgl. das in Fußn. 468 angegebene Schrifttum sowie z.B. Hess. VGH, Beschl. v. 12.1o.1965, abgedruckt in HessVGRspr, Beilage zum Hess. Staatsanzeiger 1966, S. 74 f

(471) unbestritten, vgl. statt vieler Otten, Vorkonstitutionelles Recht, S. 34 f

setzgeberisch tätig zu werden(472).Die Richtlinien können damit als "begrenzt-materiell" wirksame Gesetze bezeichnet werden,da ein begrenzter Adressatenkreis,eben die Landesparlamente,vorhanden ist.
Die Realisierung der Richtlinien erfolgt nun dadurch,daß sie in den einzelnen Landesgesetzen zu Normen umgewandelt werden.Wenn auch diese Normen dann wegen der individuellen "Ausfüllung" seitens der Länder verschieden ausgestaltet sein mögen,so ist ihr Grundgehalt doch jeweils derselbe:die Länder müssen den durch die Richtlinien gezogenen "Rahmen" einhalten.Die Richtlinien sind also insoweit Gesetze im "mittelbar-materiellen" Sinne, als sie(erst)über den Umweg der Landesgesetze ihr letztliches Ziel,den Bürger,erreichen.

b.Die Ausfüllungsfähigkeit und -bedürftigkeit der Richtlinie:

Ausfüllungsfähigkeit und Ausfüllungsbedürftigkeit sind dem Begriff der Richtlinie inhärent:
Eine definitiv ausgestaltete "Richtlinie",die dem Landesgesetzgeber keinerlei Spielraum mehr beläßt,hätte praktisch unmittelbare Rechtswirkung:Der Landesgesetzgeber müßte die "Richtlinie",so wie sie ist,wiederholen.

---

(472)eine abweichende Ansicht fand sich neben Maunz-Dürig, RdNr.18 zu Art.75 GG nur noch bei Kilian,Jagdwesen zwischen Bundesrecht und Landesrecht,in:Bayer.Staatszeitung Nr.3 v.16.1.1954,S.2.
Maunz-Dürig,a.a.O.gehen von dem Grundsatz aus,die Länder hätten die Freiheit der Gesetzgebung auch auf dem Gebiete der Rahmengesetzgebung.Dies gilt aber gerade nur so lange,als der Bund noch kein Rahmengesetz erlassen hat.Die "sog.Wenn-Dann-Verpflichtung" besagt eben,daß die Länder(nur)"dann" zur Gesetzgebung verpflichtet sind,"wenn" der Bund zuvor tätig geworden ist.

Der Bürger könnte daher bei einer solchen "Richtlinie" seine Rechte und Pflichten bereits endgültig ablesen, lediglich der(vom Inkrafttreten des Landesgesetzes abhängige)Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Vorschrift wäre noch offen.Würde z.B.eine "Richtlinie" nach Art. 75 Nr.1 GG lauten:
"Die Inspektoren der Länder sind mit monatlich DM 719.2o Grundgehalt zu bezahlen",
so läge in Wirklichkeit eine Norm vor.

Die Richtlinien eines Rahmengesetzes sollten deshalb besser als "Rahmenweisungen" bezeichnet werden.

2. Der zulässige Inhalt einer Richtlinie:

Die als ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig charakterisierte Richtlinie darf nur solche Fragen regeln,die für das jeweilige Sachgebiet von grundsätzlicher Bedeutung sind.Mit weniger wichtigen "Nebenfragen","Detailfragen" oder "Einzelfragen" darf sich der Bundesgesetzgeber nicht befassen:
Wie besonders Bettermann überzeugend ausgeführt hat(473), besteht kein sachlicher Unterschied zwischen der "Grundsatzgesetzgebung" der Weimarer Verfassung und der "Rahmengesetzgebung" des Bonner Grundgesetzes(474).

Auch aus dem Sinn und Zweck der Rahmenkompetenz folgt,daß von seiten des Bundes nur "Grundsatzfragen" geregelt werden dürfen:Art.75 GG enthält "einen Kompromiß zwischen Bund und Ländern,zwischen Unitarismus und Föderalismus" (475).Das Interesse des Bundes liegt in größtmöglicher

---

(473)Rahmenkompetenz,S.122-126: C § 1 II

(474)im übrigen hat bereits Anschütz,Verfassung,S.89 die nach Art.1o,11 WV ergehenden Gesetze als "Rahmengesetze" bezeichnet !

(475)Bettermann,Rahmenkompetenz,S.125

Rechtseinheit, das Interesse der Länder in der Berücksichtigung der sich von Land zu Land ergebenden, individuellen Verschiedenheiten. Ein Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit kann sich aber berechtigterweise nur in der "Zone weichenstellender Entscheidungen"(476) ergeben.

Daß der(unbestimmte Rechts-)Begriff der "Frage von wesentlicher Bedeutung" im Einzelfall zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen kann, vermag an der Richtigkeit dieses Ergebnisses nichts zu ändern.

3. Wesensähnliche Rechtsinstitute ?

a. Richtlinien der Politik:

Rechtsnatur und zulässiger Inhalt der "Richtlinien" des Art.65 GG(477) sind umstritten(478).

---

(476) Lerche, Föderalismus, in VVDStRL 21(1964), S.66 ff, 71 (in anderem Zusammenhang)

(477) vgl. Art.56 WV

(478) z.B. Eschenburg, Theodor, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in DÖV 1954, 193 ff, Maunz, Theodor und Wöckel, Heribert, Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, in BayVBl 1956, 257 ff bzw. 260 ff, Wöckel, Heribert, Wer bestimmt die Richtlinien der Politik, Diss. Würzburg 1958, Junker, Richtlinienkompetenz(1965, aber abgeschlossen im Sept. 1961 !), Knöpfle, Franz, Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik" des Regierungschefs, in DVBl 1965, 857 ff u. 925 ff, Menzel, Richtlinienkompetenz(1966), ferner die Kommentierungen bei Maunz-Dürig(1959), bei v. Mangoldt-Klein(1964) und bei Hamann(1960) zu Art.65 GG sowie bei Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar von Hans N., Claus L., Karl Sch. und Hans Z., München u. Berlin 1964, zu Art.47 BV; weitere Nachweise bei v. Mangoldt-Klein, Anm. III 2 c zu Art.65 GG(S.1256). Die Schriften von

Nach der Meinung von Maunz(479)stellen die Richtlinien der Politik Rechtssätze dar,Wenn auch das Schrifttum (48o)diese Auffassung allgemein ablehnt,insbesondere mit dem Argument,daß es an einer Publikation fehle,so bleibt doch streitig,wie das Wesen der Richtlinien des Art.65 GG dann zu bestimmen ist.Während z.B.v.Mangoldt-Klein(481) noch von "Weisungen mit normativem Charakter" sprechen, will Junker(482)"die Richtlinienkompetenz nicht in das System der Gewaltenteilung einordnen -in dem sie in gewissem Sinne wesenslos ist- ,sondern sie als eine Prärogative im System der demokratischen Funktionsteilung" auffassen.

Über den zulässigen Inhalt der Richtlinien der Politik konnte im Schrifttum bisher gleichfalls keine Einigung erzielt werden.Maunz(483)will nur solche Entscheidungen des Bundeskanzlers unter Art.65 GG subsumieren,die "eine unbestimmte Zahl von Fällen" zum Gegenstand haben."Einzelweisungen" könnten keine Richtlinien darstellen.Aus dem Begriff der "Richtlinie" ergebe sich vielmehr,daß den einzelnen Bundesministern ein genügender Spielraum

---

Hennis,Wilhelm,Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik,Tübingen 1964(=Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart,Heft 3oo/3o1)und Kaja,Helmut,Ministerialverfassung und Grundgesetz -Betrachtungen zur Organisationsgewalt des Bundeskanzlers- in AöR 89 (1964),S.381 ff gehen auf die Rechtsnatur der Richtlinien nicht ein.

(479)in BayVBl 1956,261 ff und bei Maunz-Dürig,RdNr.2 zu Art.65 GG

(48o)Fußn.478

(481)Anm.III 2 d zu Art.65 GG(S.1257)

(482)Richtlinienkompetenz,S.51 f

(483)Fußn.479

selbstständiger Entscheidungsbefugnis verbleiben müsse. Insoweit gleiche die Richtlinie der Politik dem Rahmengesetz.v.Mangoldt-Klein(484)unterscheiden innerhalb des Art.65 GG zwischen "Grundsatzrichtlinien" und "tagespolitischen Richtlinien":die ersteren betreffen -wie bei Maunz- eine unbestimmte Zahl von Fällen,die letzteren "Einzelfragen der Tagespolitik".Die Abgrenzung dieser "tagespolitischen Richtlinien" von den nicht mehr unter Art.65 GG fallenden "Einzelfallentscheidungen" bereitet jedoch v.Mangoldt-Klein nicht unerhebliche Schwierigkeiten(485).Junker nennt die generell und abstrakt gehaltenen Richtlinien der Politik "Regel"-Entscheidungen, deren Merkmal "eine gewisse Anpassungsfähigkeit und Ausfüllungsbedürftigkeit" sei(486).Neben diesen "Regeln" könne der Bundeskanzler auf Grund des Art.65 GG auch Einzelfallentscheidungen treffen,falls "ihr Gegenstand eine für das Staatsganze richtungweisende politische Bedeutung hat"(487).

Die Richtlinien der Politik sind jedenfalls nicht,wie die Richtlinien eines Rahmengesetzes,"Gesetz im formellen Sinn".Sie können aber ebensowenig als "materielle Gesetze",als "Rechtssätze" qualifiziert werden.Einmal fehlt es dafür,wie das Schrifttum ganz überwiegend dargelegt hat,an einer Publikation.Zum andern werden durch die Richtlinien lediglich die Bundesminister angesprochen,mit dem Bundeskanzler Mitglieder der Bundesregierung.Von einem "normativen Charakter"(488)kann allenfalls insoweit gesprochen werden,als die Minister verpflichtet sind,sich an die Richtlinien des Bundeskanzlers zu halten.

---

(484)Anm.III 2 c zu Art.65 GG(S.1256 f)
(485)a.a.O.S.1257
(486)Junker,Richtlinienkompetenz,S.49
(487)Junker,a.a.O.S.125
(488)so v.Mangoldt-Klein,siehe Fußn.481

Dies ergibt sich aber schon aus der Stellung des Kanzlers gegenüber seinen Ministern(489).Den Richtlinien der Politik fehlt das für die "Norm"(49o)Wesentliche, nämlich die Zielrichtung auf den Staatsbürger(491). Die Richtlinien eines Rahmengesetzes sind zwar auch (zunächst)nicht an die Staatsbürger,sondern an die Landesparlamente gerichtet.In den daraufhin ergehenden Landesgesetzen ist jedoch der Inhalt dieser Richtlinien als Essentiale enthalten,die Richtlinien werden also durch die Landesgesetze in "Normen" transformiert.

Auch vom Inhalt her gesehen ergeben sich keine Parallelen zwischen den Richtlinien der Politik und den Richtlinien eines Rahmengesetzes.Man wird heute die Richtlinien des Art.65 GG nicht mehr auf generelle und abstrakte Entscheidungen("Regeln" oder "Grundsatzrichtlinien")beschränken können.Vor allem Menzel(492)hat darauf hingewiesen,daß die Richtlinien in der Weimarer Zeit(Art.56 WV)weitgehend auf das"Regierungsprogramm" bezogen waren,ein meist tatsächlich vorhandenes Dokument, das die Leitgrundsätze des Kanzlerkandidaten enthielt, auf das er sich mit den Parteien geeinigt hatte.Die "Richtlinien" als die Folgerungen,die sich aus diesen "Regierungsprogrammen" ergaben,konnten daher nur generell und abstrakt sein,da die nie in allen Einzelheiten voraussehbare Zukunft Einzelregelungen gar nicht zuließ.

---

(489)vor allem Art.64 Abs.1 GG !

(49o)vgl.jedoch Wolff,Hans J.,Verwaltungsrecht I,6.Aufl. München u.Berlin 1965,§ 24 II b) 1. β) αα) (S.98),der zwischen "Rechtssatz" und "Norm" differenziert

(491) C § 2 I 1 a

(492)Richtlinienkompetenz,S.881 f

Heute fehlt aber "jener Bezugspunkt für den Begriff der "Richtlinien",der die Weimarer Zeit beherrschte"(493): Angesichts der geringen Zahl der im Bundesgebiet vertretenen Parteien wie insbesondere der Tatsache,daß der Kanzler nicht mehr "Mann des Vertrauens" des Bundespräsidenten,sondern des Bundestages ist,sind "Regierungsprogramme" nur noch von geringer Bedeutung(494).Die Richtlinien des Bundeskanzlers ergehen daher immer häufiger als Einzelfallentscheidungen,wobei offenbleiben mag,welche Zulässigkeitsvoraussetzungen hierfür erforderlich sind(495).Bei den Richtlinien des Rahmengesetzes ist jedoch das Generelle und Abstrakte und damit die Ausfüllungsfähigkeit und Ausfüllungsbedürftigkeit Wesensmerkmal,da andernfalls eine unmittelbar wirksame Norm vorläge(496).

Die Richtlinien der Politik sind demnach für die Begriffsbestimmung der Richtlinien eines Rahmengesetzes keine Hilfe.

b.EWG-Richtlinien:

Die auf Grund des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft(497)ergehenden "Richtlinien"(Art. 189-191 EWG-Vertrag)können den Richtlinien eines Rahmengesetzes insoweit gleichgestellt werden,als sie selbst-

(493)Menzel,Richtlinienkompetenz,S.882

(494)die gegenwärtige "Große Koalition" aus CDU/CSU und SPD änderte daran im wesentlichen nichts

(495)vgl.oben v.Mangoldt-Klein(nur "tagespolitische Richtlinien")und Junker(nur Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung)

(496) C § 2 I 1 b und C § 2 II 1

(497)v.25.3.1957;siehe dazu das Bundesgesetz v.27.7.1957, BGBl I S.753 f

ständige Organe,nämlich die Mitgliedstaaten,verpflichten(498).Diese Staaten können jedoch zur Erreichung des vorgeschriebenen Zieles "Form und Mittel" frei wählen: Art.189 Abs.3 EWG-Vertrag.Die EWG-Richtlinien werden denn auch häufig durch reine Verwaltungsmaßnahmen realisiert.
Außerdem läßt sich das Verhältnis zwischen der supranationalen EWG und ihren Mitgliedstaaten verfassungs- bzw.völkerrechtlich nicht mit dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern vergleichen.

c.Steuer-Richtlinien:

Unter den "Steuerrichtlinien" sind vornehmlich die gemäß Art.1o8 Abs.6 GG in Verbindung mit Art.84 Abs.2,85 Abs.2 Satz 1 und 86 Abs.1 Satz 1 GG erlassenen "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" der Finanzverwaltung zu verstehen (499).Wie sich aus der jeweiligen "Einführung" zu den einzelnen Richtlinien ergibt(5oo),behandeln sie "Zweifels- und Auslegungsfragen von allgemeiner Bedeutung, um eine einheitliche Anwendung des ...-Steuerrechts durch die Behörden der Finanzverwaltung sicherzustellen."

Neben diesen Steuerrichtlinien mußte sich der Bundesfinanzhof bereits mehrfach mit den auf Grund des Art.131 Abs.2 AO ergehenden "Richtlinien" befassen,die den Erlaß von Steuerschulden regeln(5o1).Der Bundesfinanzhof

---

(498)statt vieler Wohlfahrt-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft,Kommentar zum Vertrag von Ernst W.,Ulrich E.,Hans Joachim G. und Rudolf S.,Berlin u.Frankfurt/M. 196o,Anm.8 zu Art.189 EWG-Vertrag

(499)z.B.Maunz-Dürig,RdNr.57 f zu Art.1o8 GG

(5oo)die Steuerrichtlinien werden im Bundesanzeiger veröffentlicht

(5o1)zum folgenden Spanner,Verfassungsprobleme,in Betr. 1966,S.46 ff,48 ff

stellte in einer Reihe von Entscheidungen heraus(5o2), daß Steuerrichtlinien,auch solche nach § 131 Abs.2 AO, keine Rechte oder Pflichten für den Staatsbürger begründen.Dieser könne sich aber darauf berufen,daß die Nichtanwendung einer vorhandenen Steuerrichtlinie gegen den Gleichheitssatz verstoße und damit einen Ermessensfehlgebrauch darstelle(5o3).Steuerrichtlinien können daher keine-unmittelbare-Bindungswirkung gegenüber den Gerichten entfalten(5o4).
Demgegenüber hatte der Bundesfinanzhof jedoch in seinem Urteil vom 14.August 1958(5o5)die nach § 131 Abs.2 AO erlassenen Richtlinien als "Vorgang der Rechtsgestaltung" bezeichnet,die die Verwaltung auf Grund ihrer Ermächtigung nach § 131 AO tätige und die den Steueranspruch in seiner Höhe materiell verändere(5o6).
Spanner(5o7)hält eine derartige Interpretation für "nicht unbedenklich",da sie die Richtlinien des § 131 Abs.2 AO von den sonstigen,allgemeinen Verwaltungsvorschriften abhebe und in bedenkliche Nähe zu Rechtsverordnungen und damit auch zu den engen Schranken des Art.8o Abs.1 GG bringe.

Wie sich aus den späteren von Spanner zitierten Urteilen des Bundesfinanzhofes ergibt,dürfte das Urteil vom 14.

(5o2)siehe bei Spanner a.a.O.
(5o3)z.B.BFH,Urt.v.2o.11.1964=BStBl III 1965,S.73=Betr. 1965,S.169
(5o4)vgl.aber das bei Spanner a.a.O.S.48 f zitierte Urt. des BFH v.27.3.1958=BStBl III 1958,S.248=Betr.1958, S.972
(5o5)BStBl III 1958,S.4o9=Betr.1958,S.1145
(5o6)BFH,BStBl III 1958,S.4o9,auf S.411
(5o7)a.a.O.S.49

August 1958 eine heute von diesem Gericht nicht mehr aufrecht erhaltene Meinung darstellen.Bei den Steuerrichtlinien -einschließlich denen des § 131 Abs.2 AO- handelt es sich demnach um bloße Verwaltungsinterna, die mit den Richtlinien eines Rahmengesetzes nicht verglichen werden können(5o8).

d.Die "Rahmenvorschriften" des Grundgesetzes für die Landesverfassungen:

Bestimmungen des Grundgesetzes,wie z.B.die Art.2o,21,28, 33 oder 38 werden häufig als "Rahmenvorschriften" für die Landesverfassungen bezeichnet(5o9).

Dieser Ausdruck ist jedoch schief.Bei den erwähnten Artikeln des Grundgesetzes handelt es sich um Essentialien unserer Verfassung,die auch für die Länder unabdingbar sind.Grundsatzfragen der Bundes- bzw.Länderverfassungen lassen sich aber nicht mit den(gewöhnlichen) Gesetzen auf eine Stufe stellen(51o),

Den Richtlinien eines Rahmengesetzes vergleichbare Rechtsinstitute sind demnach nicht feststellbar.

II. Die unmittelbar wirksame Norm im Rahmengesetz

1. Voraussetzung unmittelbarer Rechtsgeltung:

Der Begriff der "Ausfüllungsfähigkeit und Ausfüllungsbedürftigkeit" paßt nicht auf die Norm:

(5o8)ebenso Maunz-Dürig,RdNr.32 f zu Art.84 GG u.RdNr.57 zu Art.1o8 GG sowie Hamann,Anm.7 zu Art.84 GG

(5o9)z.B.Maunz-Dürig,RdNr.2 zu Art.28 GG u.RdNr.36 zu Art.38 GG

(51o)ähnlich Maunz-Dürig,RdNr.23 zu Art.75 GG

Als Wesensmerkmal des Gesetzes im materiellen Sinn wurde die Tatsache angesehen,daß der Staatsbürger seine Rechte und Pflichten aus dem Gesetz definitiv und unmittelbar ablesen kann(511).Wie soll dies aber bei einer Vorschrift möglich sein,die erst noch "ausgefüllt",also modifiziert werden muß?Zur unmittelbaren Rechtsgeltung einer Norm bedarf es vielmehr schon begrifflich "der Konkretheit und Spezialität des Norminhalts"(512).

Nur eine solche Norm ist auch geeignet,von den Behörden vollzogen zu werden:Von der "unmittelbaren Wirksamkeit" einer Norm ist die "unmittelbare Beschwer" zu unterscheiden(513):In aller Regel ist erst ein Ausführungsakt der Verwaltung erforderlich,um die direkte Verbindung zwischen Bürger und Gesetz herzustellen.

2. Die strafrechtliche Blankettnorm als Sonderfall ?

Bei den "echten" Blankettstrafgesetzen(z.B.§§ 145,327, 36o Nr.12 oder 366 Nr.1 StGB)sind zwei Organe nötig, um eine strafbare Handlung zu begründen,nämlich der Bundesgesetzgeber und(in den meisten Fällen)der Landesverordnungsgeber(514).

---

(511) C § 2 I 1 a

(512)Müller,Rahmenvorschriften,DÖV 1964,332,334:C § 1 II - Die Unterscheidung Müller's zwischen Rahmen v o r s c h r i f t und Rahmen g e s e t z ist jedoch mit Maunz-Dürig,RdNr.7 zu Art.75 GG abzulehnen.

(513)zur "unmittelbaren Beschwer" vgl.Literatur und Rechtsprechung zu § 9o Abs.1 BVerfGG(v.12.3.1951,BGBl I S.243)

(514)bei den zahlreichen "unechten" Blankettstrafgesetzen erfolgt lediglich aus gesetzestechnischen Gründen eine Trennung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge: Verschiedene im Gesetz verstreute Tatbestände werden, meist am Schluß,in e i n e r Vorschrift bewehrt:

Im Unterschied zu den Normen eines Rahmengesetzes wird aber bei den(echten)Blankettstrafgesetzen "noch keine sachliche Regelung getroffen"(515),sie bewehren lediglich einen anderweitig geregelten oder noch zu regelnden Tatbestand.
Die(echten)Blankettstrafgesetze sind demnach kein(Ausnahme-)Fall einer ausfüllungsfähigen Norm.

3. Der zulässige Inhalt einer Norm im Rahmengesetz:

Wenn der Bundesgesetzgeber in einem Rahmengesetz bestimmte Fragen durch Normen regelt,muß es sich dabei ebenfalls um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung handeln.Es gilt hier nichts anderes als bei den Richtlinien(516).Dem Bund kann nicht bei den Normen gestattet werden,was ihm bei den Richtlinien verwehrt wird.
Bettermann(517)beschränkt denn auch keineswegs das Ergebnis seiner Untersuchungen,wonach in einem Rahmengesetz nur Grundfragen geregelt werden dürfen,auf die Richtlinien.

Solche Normen von grundsätzlicher Bedeutung für das betreffende Sachgebiet sind insbesondere(nicht aber ausschließlich(518))die Definitions- und Abgrenzungsnormen. Es besteht nämlich ein starkes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Bestimmung der jeweiligen Grundbegriffe:
So werden z.B.in § 1 Abs.1 BJagdG das "Jagdrecht",in § 2 Abs.1 BRRG das "Beamtenverhältnis" und in § 3 WHG die "Benutzung" des Wassers bestimmt.

---

z.B.Baumann,Jürgen,Strafrecht,Allgemeiner Teil, 4.Aufl.Bielefeld 1966,S.12o f

(515)v.Mangoldt-Klein,Vorbem.III 7 e am Ende vor Art. 7o GG(S.1358)

(516) C § 2 I 2

(517)Rahmenkompetenz,S.122-126:siehe Fußn.473,475

(518)so Müller,Rahmenvorschriften,DÖV 1964,332,335 f: C § 1 II

Diese Definitionsnormen sind selbst weder "ausfüllungsfähig" noch "ausfüllungsbedürftig" im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes(519).Sie sind jedoch, vom Bürger her gesehen,noch nicht "vollziehbar":
Alleine aus dem Begriff des "Jagdrechtes" kann der Bürger noch keine Rechte und Pflichten ablesen.Es müssen erst Lebenssachverhalte hinzukommen,die dann an dem Maß des "Jagdrechtes" zu messen sind,wie etwa Fragen der Ausübung oder der Beschränkung des "Jagdrechtes".
Die Definitionsnorm kann daher als eine Art Grundtatbestand bezeichnet werden,aus dem sich erst die vielfältigen Rechtsfolgen ergeben.

Die Definitionsnormen schließen auch(meist)nicht aus, daß sie seitens der Landesgesetzgeber noch "ergänzt" werden:So sind z.B.in § 2 Abs.1 BJagdG die "jagdbaren Tiere" definitiv bestimmt.Gemäß § 2 Abs.2 BJagdG können aber die Länder "weitere Tiere für jagdbar erklären", sie können also den Katalog des § 2 Abs.1 BJagdG "ergänzen".

---

(519)BVerfGE 4,115

III. Ergebnis zur Frage Richtlinie/Norm(Leitsätze):

1. Rahmengesetze können "Richtlinien" und unmittelbar wirksame Rechtsnormen -kurz "Normen" genannt- enthalten(unstreitig).

2.a. Die Richtlinien im Rahmengesetz sind ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige Weisungen an die Landesgesetzgeber("Rahmenweisungen").
Sie sind zwar "Gesetz im formellen Sinn",haben aber nur eine "begrenzt-" oder "mittelbar-materielle" Wirkung.

b. Gegenstand der Richtlinien können nur Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sein.

3.a. Die Normen im Rahmengesetz sind selbst nicht mehr ausfüllungsfähige oder ausfüllungsbedürftige Rechtssätze,"Gesetz im materiellen Sinn".
In aller Regel enthalten sie aber,wie auch sonst Gesetze im materiellen Sinn,keine unmittelbare "Beschwer".

b. Gegenstand der Normen können ebenfalls nur Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sein,vor allem Definitionen und Abgrenzungen.
Diese Definitionsnormen sind jedoch,vom Bürger aus gesehen,noch nicht "vollziehbar"(Tatbestand-Rechtsfolge);
sie können(meist)noch "ergänzt" werden.

IV. Der zulässige "Rahmen" im konkreten Fall

Wie sich aus den vorangegangenen Untersuchungen ergibt, liegt ein "Rahmen"-Gesetz nur dann vor, wenn folgende Forderungen erfüllt sind:

a. Der Bund darf sich nur mit Fragen grundsätzlicher Bedeutung befassen.

b. Bei den Richtlinien muß der "Spielraum", der den Landesgesetzgebern zur "Ausfüllung" eingeräumt wird, ausreichend groß sein.

c. Es dürfen nicht sämtliche für ein Sachgebiet wesentliche Fragen vom Bundesgesetzgeber bereits angesprochen sein, sei es in Form von Richtlinien, sei es durch Normen: Andernfalls wäre eine "substantielle" gesetzgeberische Tätigkeit der Länder nicht mehr gegeben, es verblieben nur noch Nebensächlichkeiten. Die Konkretisierung einer i n a l l e n wesentlichen Punkten vorgeformten, teilweise unmittelbar normierten Materie wäre lediglich eine Art Verwaltung in Gesetzesform.

d. Der Bund muß sich grundsätzlich auf Richtlinien beschränken; Die Normen sind, wie bei der Weimarer Grundsatzgesetzgebung, die Ausnahme(52o).

(52o) es wurde stets gefragt, ob das Reich innerhalb der Art.1o,11 WV "auch" Normen erlassen könne: vgl. statt vieler die berühmte gutachtliche Erklärung des Reichsministers des Innern v.9.4.1924, abgedruckt z.B. bei Poetzsch-Heffter, Fritz, Handkommentar der Reichsverfassung v. 11.8.1919, 3.Aufl. Berlin 1928, S.1o1 und bei Giese, Raumordnung, S.11

Es läßt sich nun aber nicht für alle nach Art.75 oder 98 Abs.3 GG überhaupt möglichen Rahmengesetze von vornherein festlegen,wann der zulässige Rahmen im konkreten Fall noch eingehalten ist.Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seiner Entscheidung vom 1.Dezember 1954(521) zu Recht ausgeführt:

> "Wie eng oder wie weit die Grenzen in einer Bundesrahmenvorschrift gemäß Art.75 GG gezogen werden dürfen,wird bei den einzelnen Materien des Art.75 GG unterschiedlich zu beurteilen sein."

Aus dem Sinn und Zweck der Rahmenkompetenz ergibt sich jedoch eine Richtschnur für die Beurteilung des konkreten Falles:
Um das Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit auf bestimmten weiteren -dem Bund nicht ohnehin schon in den Art. 73,74 und 1o5 GG zugewiesenen- Sachgebieten zu befriedigen,soll der Bund dort bei wesentlichen Fragen ein Wort mitzureden haben. Entscheidend ist daher die Natur des jeweiligen Lebensbereiches:Je stärker das Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung,um so intensiver die Durchdringung der Materie seitens des Bundes,um so "engmaschiger" der "Rahmen".

Anhaltspunkte für das Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit ergeben sich aus Art.72 Abs.2 GG(522).

---

(521)BVerfGE 4,115,136

(522)vgl.bes.Bettermann,Rahmenkompetenz,S.126 ff:C § 1 II: Im Gegensatz zu Bettermann erfolgt jedoch hier keine Verknüpfung der Begriffs der Rahmenkompetenz mit der Bedürfnisfrage !

D. Insbesondere: Die Filmförderung

§ 1. Das Filmförderungsgesetz des Bundes vom 22.12.1967

Anknüpfend an die Fragen der Zuständigkeitsabgrenzung verbleibt noch zu untersuchen, welcher Kompetenzvorschrift das "Filmförderungsgesetz" vom 22.Dezember 1967 unterfällt, Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft" oder Art.75 Nr.2 GG "Rechtsverhältnisse des Films"(523).

I. Die Geschichte dieses Gesetzes

1. Die Anträge Dr.Vogel von 1950/51:

a. Bereits am 19.Januar 1950 baten Dr.Vogel und andere den Deutschen Bundestag, "Hilfsmaßnahmen für die deutsche Filmproduktion" zu beschließen(524).

b. Auf Grund dieses Antrages erstattete Dr.Vogel in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des "Ausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films" dem Bundestag einen Bericht über mögliche Hilfsmaßnahmen(525).

c. Am 23.Februar 1951 ging ein erneuter Antrag Dr.Vogel's ein mit der an die Bundesregierung gerichteten Bitte, "baldmöglichst ein Gesetz zur Regelung der allgemeinen

(523) A § 7 VII 2
(524) BT-Drucks.I/418
(525) BT-Drucks.I/775 v.25.3.1950

Rechtsverhältnisse in der Filmwirtschaft gemäß Artikel 75 des Grundgesetzes vorzulegen"(526).

Zu irgendwelchen Entwürfen kam es jedoch nicht.

2. Die "Filmdebatte" von 1954:

Bei der sog.Filmdebatte im Deutschen Bundestag vom 2. April 1954(527)ging es im wesentlichen um eine Äußerung des damaligen Bundes-Familienministers Wuermeling,der den deutschen Film als schlecht,unmoralisch und gegen Ehe und Familie gerichtet bezeichnet haben soll.Im übrigen diskutierte man über das ehemals reichseigene "Ufi"-Vermögen, die Bundesfilmbürgschaften und die Filmprädikatisierung der Länder.

Konkrete Ergebnisse wurden letztlich nicht erzielt.

3. Der "Bericht der Bundesregierung über die Situation der Deutschen Filmwirtschaft" von 1962:

Auf Grund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 16.Februar 1962(528),also nach langer Pause in Sachen Film, legte die Bundesregierung am 25.April 1962 einen ausführlichen "Bericht über die Situation der Deutschen Filmwirtschaft" vor(529).Aber auch diese Aktion verlief im Sande. Eine "Kleine Anfrage" der SPD vom 23.Oktober 1962(53o), beantwortet am 8.November 1962(531),konnte hieran nichts ändern.

---

(526)BT-Drucks.I/1975
(527)Sten.Ber.,2.Wahlp.,22.Sitzung,S.747-792
(528)BT-Drucks.IV/144
(529)BT-Drucks.IV/366;über den Inhalt dieses Berichtes siehe unter D § 1 V 2 d aa
(53o)BT-Drucks.IV/675
(531)BT-Drucks.IV/731

4. Der sog.Dr.Martin-Plan:

a.Am 29.Marz 1963 brachten schließlich die Fraktionen der CDU/CSU und SPD,an ihrer Spitze der Abgeordnete Dr.Martin,den "Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiet der deutschen Filmwirtschaft" im Bundestag ein (532).
In der ersten Lesung am 15.Mai 1963 wurde dieser Entwurf ohne Sachdebatte an den "Ausschuß für Kulturpolitik und Publizistik"-Vorsitzender:Dr.Martin-federführend und an den Wirtschaftsausschuß mitberatend überwiesen(533).

b.Von dort kam der Entwurf am 8.Juni 1964 zusammen mit einem "schriftlichen Bericht" in geänderter Form wieder in den Bundestag zurück("Entwurf 1964")(534).

Die zweite Lesung vom 22.Januar 1965 brachte eine erneute Verweisung an die Ausschüsse(535),wegen zusätzlich vorgeschlagener steuerrechtlicher Bestimmungen mußte sich auch noch der Finanzausschuß(mitberatend) mit der Angelegenheit befassen(536).

c.Am 2o.Mai 1965 wurden endlich ein erneut überarbeiteter Entwurf("Entwurf 1965")und ein "abschließender Bericht" vorgelegt(537).

Infolge koalitionsinterner Streitigkeiten schob man die dritte Lesung so lange hinaus,bis schließlich die Legislaturperiode zu Ende war.

---

(532)BT-Drucks.IV/1172,abgedruckt in UFITA Bd.4o(1963), S.71 ff
(533)Sten.Ber.,4.Wahlp.,76.Sitzung,S.3727 f
(534)BT-Drucks.IV/2324
(535)Sten.Ber.,4.Wahlp.,158.Sitzung,S.7812
(536)Sten.Ber.,4.Wahlp.,176.Sitzung,S.8837
(537)BT-Drucks.IV/3486,vgl.dazu UFITA Bd.44(1965),S.7o ff

5. Die neueste Entwicklung:

a. Mit dem Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films" vom 15.März 1967(538) wurde der "Dr.Martin-Plan" wieder aufgegriffen.

b. In der ersten Lesung am 14.April 1967 überwies der Deutsche Bundestag diesen Entwurf,nachdem einige Abgeordnete dazu Stellung genommen hatten,an den "Ausschuß für Wissenschaft,Kulturpolitik und Publizistik"(8.Ausschuß)federführend und an den "Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen" sowie den Haushaltsausschuß mitberatend(539).

c. Während der Berlin-Woche des Deutschen Bundestages vom 19.bis 23.Juni 1967 behandelte der 8.Ausschuß in 2-tägiger Sitzung dann eingehend den Entwurf vom 15. März 1967(54o),nachdem bereits am 11.Mai 1967 vor dem Vorsitzenden dieses Ausschusses,Lohmar,ein öffentliches "Hearing" stattgefunden hatte(541).

d. Am 16.November 1967 legte dann der Ausschuß für Wissenschaft,Kulturpolitik und Publizistik einen Bericht vor, der den ursprünglichen Entwurf vom 15.März 1967 und eine Neufassung des Filmförderungsgesetzes in synoptischer Darstellung enthält(542).

---

(538)BT-Drucks.V/1545,abgedruckt in UFITA Bd.5o(1967), S.18o ff

(539)Sten.Ber.,5.Wahlp.,1o3.Sitzung,S.4818-4823,abgedruckt in Film und Recht 1967,S.112 ff

(54o)dazu Huys,Lambert,in Film und Recht 1967,S.176 f sowie Caspary,Roland,in Film und Recht 1967,S.2oo ff

(541)dazu Caspary,Roland,in Film und Recht 1967,S.141 ff

(542)BT-Drucks.V/229o -Der Haushaltsausschuß beschränkte sich in seinem Bericht v.16.11.1967,BT-Drucks.V/2293 auf die Feststellung,daß eine Kostenbelastung des

Die Neufassung hat -jedenfalls in verfassungsrechtlicher Hinsicht- gegenüber dem Entwurf vom 15.März 1967 keine wesentlichen Änderungen gebracht.

e. Die zweite und dritte Lesung des Filmförderungsgesetzes fand in der Sitzung vom 1.Dezember 1967 statt(543).Nach kurzer Debatte,besonders über die sog.Sittenklausel (544),wurde das Gesetz in der vom 8.Ausschuß erarbeiteten Neufassung mit großer Mehrheit angenommen. Gleichzeitig verabschiedete man auch noch einen "Entschließungsantrag" der CDU/CSU,SPD vom 28.November 1967 (545),der die Bundesregierung auffordert,weitere Schritte zur Förderung des deutschen Films zu unternehmen.

f. Das Filmförderungsgesetz wurde am 22.Dezember 1967 verkündet(546),es ist nach seinem § 23 Abs.1 am 1.Januar 1968 in Kraft getreten(547).

Bundes durch das Filmförderungsgesetz nicht entstehe, der Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen stimmte in seiner 68.Sitzung v.9.11.1967 der vom 8. Ausschuß erarbeiteten Neufassung des Entwurfes v. 15.3.1967 kommentarlos zu(mitgeteilt in der BT-Drucks. V/2290 auf S.2 Sp.2 oben:eine eigene Drucksache über diesen Beschluß des Ausschusses für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen gibt es nicht).

(543)Sten.Ber.,5.Wahlp.,139.Sitzung,S.7o3o-7o34

(544)§ 7 Abs.9 des Gesetzes,vgl.D § 1 II 1o a

(545)Anlage 6-Umdruck 3o5,Sten.Ber.,5.Wahlp.,139.Sitzung, S.7o72 f

(546)BGBl I S.1352 =Anlage 1)

(547)Da das Filmförderungsgesetz nach Auffassung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages kein sog. Zustimmungsgesetz ist(vgl.die Mitteilung in Film und Recht,Nr.1 v.15.1.1968,S.29),enthält es lediglich die übliche Klausel:"Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt".

II. Der Inhalt des Filmförderungsgesetzes

1. "Filmförderungsanstalt", § 1:

Die "wirtschaftliche Förderung des deutschen Films" wird über eine bundesunmittelbare, öffentlich-rechtliche "Filmförderungsanstalt" mit dem Sitz in Berlin abgewickelt, § 1.

2. Organisation der Anstalt, §§ 3-6, 18-2o:

Die aus Vorstand, Präsidium und Verwaltungsrat bestehende Anstalt (§§ 3-6) verteilt die Förderungsmittel entsprechend einem Haushaltsplan (§ 18), im übrigen sind Satzungen aufzustellen (§ 19). Die Filmförderungsanstalt unterliegt der "Rechtsaufsicht" des Bundesministers für Wirtschaft (§ 2o).

3. Aufgaben der Anstalt, § 2:

Hauptaufgabe der Anstalt ist es, "die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern" (§ 2 Abs.1 Nr.1 erster Halbsatz). Daneben sollen auch deutsch-ausländische Co-Produktionen unterstützt, die Zusammenarbeit zwischen Film und Fernsehen gepflogen und ganz allgemein die Belange der Filmwirtschaft wahrgenommen werden (§ 2 Abs.1 Nr.2-6).

Zu diesem Zweck gewährt die Filmförderungsanstalt "Förderungshilfen" an Produzenten zur Herstellung deutscher Filme, an Filmtheaterbesitzer zur Renovierung der Theater und an "Einrichtungen" zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland (§ 2 Abs.2 Nr.1-3).

Schließlich hat die Anstalt auch noch die Aufgabe, die Fernsehnutzungsrechte der geförderten Filme zu erwerben (§ 2 Abs.3).

4. Definitionen, § 7 Abs.2-7:

In § 7 Abs.2-7 werden der "programmfüllende" Film, der "deutsche" Film und die "deutsch-ausländische Gemeinschaftsproduktion" in Anlehnung an die Bestimmungen der 1.EWG-Filmrichtlinie(548)definiert.
Unter den Begriff des "programmfüllenden deutschen Films" fällt demnach auch der programmfüllende Kinder- und Jugendfilm, der jedoch im Vergleich zum programmfüllenden Spielfilm von untergeordneter Bedeutung ist. Soweit daher im folgenden vom "Spielfilm" gesprochen wird, ist im Zweifel der "programmfüllende deutsche Film" im Sinne des § 7 Abs.2-7 gemeint.

5. Förderungsmittel für Spielfilme:

Die Förderung der Spielfilme geschieht dergestalt, daß "dem Hersteller eines programmfüllenden deutschen Films (Referenzfilm) auf Antrag Förderungshilfen für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Films (zu fördernder Film)" gewährt werden, § 7 Abs.1.
Eine solche Förderung ist auf dreifache Weise möglich:

a. Grundbetrag, § 8:
Der Hersteller eines "Referenzfilms" erhält DM 15o.ooo.--, falls dieser Film innerhalb von zwei Jahren nach seiner Erstaufführung DM 3oo.ooo.-- eingespielt hat.
Wurde dem "Referenzfilm jedoch ein Prädikat(549)oder auf einem "A-Filmfestspiel" ein Hauptpreis zuerkannt, so genügt ein Einspielergebnis von DM 3oo.ooo.--(55o).
Stehen pro Kalenderjahr mehr als 5o "Referenzfilme zur Förderung an, so ermäßigt sich der Grundbetrag entsprechend, § 8 Abs.1 Satz 2.

---

(548) A § 7 II 1 b
(549) Prädikate "wertvoll" und "besonders wertvoll" der FBW
(55o) über die Härteklausel bei Spielfilmen sowie die Erleichterungen bei Dokumentarfilmen etc. vgl. § 8 Abs.2 des Filmförderungsgesetzes

b.Zusatzbetrag,§ 9:

Hat ein "Referenzfilm",dem der Grundbetrag nach § 8 zuerkannt worden ist,das Prädikat "guter Unterhaltungsfilm"(551)erhalten,das die Filmförderungsanstalt selbst verleiht(552),so bekommt der Produzent noch einen "Zusatzbetrag",dessen Höhe von der jeweiligen Haushaltslage der Filmförderungsanstalt,von den Aufwendungen für die Renovierung der Filmtheater sowie dem Einspielergebnis dieses Filmes abhängt,§ 9 Abs.2.Der Zusatzbetrag darf jedoch höchstens DM 250.000.-- pro Referenzfilm betragen,§ 9 Abs.3.
Dasselbe gilt für die von der FBW prädikatisierten Filme.

c.Erwerb der Fernsehnutzungsrechte,§§ 2 Abs.3,12:

Die Filmförderungsanstalt zahlt für den Erwerb der Fernsehrechte jedes "Referenzfilmes",der mit einem Grundbetrag gefördert wird,DM 100.000.--(553).

6. Förderungsmittel für Kurzfilme sowie nicht-programmfüllende Kinder- und Jugendfilme,§ 13:

Die Hersteller solcher Filme bekommen grundsätzlich nur dann Förderungshilfen,wenn ihre Filme das FBW-Prädikat "besonders wertvoll" erringen konnten.Haben sie lediglich das Prädikat "wertvoll" erhalten,so kommt eine Förderung

(551)nach der Legaldefinition des § 9 Abs.1 handelt es sich hierbei um einen Film, "der unter Berücksichtigung des dramaturgischen Aufbaus,des Drehbuchs,der Gestaltung,der schauspielerischen Leistungen,der Kameraführung und des Bildschnitts einen guten Gesamteindruck hinterläßt".

(552)§ 9 Abs.4:"Kleine Kommission",gegen deren Entscheidung der Verwaltungsrat angerufen werden kann.

(553)Näheres dazu unter D § 1 V 3

nur noch in Betracht,"wenn dem Film außerdem auf einem Filmfestspiel oder aus anderem Anlaß eine besondere Auszeichnung verliehen worden ist,die eine dem Prädikat "besonders wertvoll" vergleichbare Bedeutung hat",§ 13 Abs.1 Satz 2.Wann das der Fall ist,bestimmt der Bundesminister für Wirtschaft durch Rechtsverordnung,§ 13 Abs.2.

Für die Förderung dieser Filmgattungen sollen pro Jahr 1,5 Millionen DM ausgegeben werden,§ 18 Abs.2 Nr.4.

7. Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland, § 2 Abs.2 Nr.3:

Die Höhe der hierfür vorgesehenen Mittel ist im Gesetz nicht bestimmt(vgl.§ 18 Abs.2 Nr.2).

8. Renovierung der Filmtheater,§ 14:

Je nach ihrem Umsatz erhalten die Filmtheaterbesitzer Zuschüsse zur "Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung" ihrer Theater.
Die hierfür aufzuwendenden Beträge sollen zu den Förderungsmitteln für Spielfilme im Verhältnis von eins zu zwei stehen,§ 18 Abs.2 am Ende.

9. Die "Filmabgabe",§ 15:

Nach § 16 Abs.1 Satz 1 des Entwurfes vom 15.März 1967(554) sollten die Mittel für die gesamte Filmförderung dadurch beschafft werden,daß "die Anstalt eine Abgabe(Filmabgabe) in Höhe von o.1o DM...erhebt...,die der Filmtheaterbesucher bei Lösung der Eintrittskarte zu entrichten hat".

Das Filmförderungsgesetz sieht demgegenüber in § 15 vor, daß der Filmtheaterbesitzer für jede verkaufte Eintritts-

(554)BT-Drucks.V/1545,vgl.D § 1 I 5 a

karte eine "Filmabgabe" in Höhe von o.1o DM an die Filmförderungsanstalt abzuführen hat(555).

1o. Voraussetzungen der Filmförderung:

a."Sittenklausel";§ 7 Abs.9:
"Nicht zu fördern sind Filme,die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen oder das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen."

b.Re-Investition,§ 1o Abs.1 und 2:
Grundbetrag,Zusatzbetrag und die DM 1oo.ooo.--für Fernsehnutzungsrechte(vgl.§ 12 Abs.1 letzter Satz)müssen in vollem Umfang "für die Finanzierung neuer programmfüllender deutscher Filme" verwendet werden.Diese Pflicht zur Re-Investition ergibt sich auch schon aus § 7 Abs.1,da die Förderungshilfen dem Produzenten des "Referenzfilms" ausdrücklich "für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Films(zu fördernder Film)" gewährt werden(556).

c.Sonstiges:
Weitere Voraussetzungen für die Filmförderung ergeben sich aus §§ 7 Abs.8,7 Abs.1o,7 Abs.11,7 Abs.13 Nr.2-4, 1o Abs.3 Nr.1-4,13 Abs.3 und 14 Abs.5.

11. Rückzahlungspflicht:

Nach § 11 ist der Produzent zur Rückzahlung der empfangenen Gelder insbesondere dann verpflichtet,falls er sie nicht den Auszahlungsvoraussetzungen entsprechend verwendet oder wenn er falsche Angaben gemacht hat.

---

(555)zur "Filmabgabe" ausführlich unter D § 2 I

(556)beachte aber die Ausnahmevorschrift des § 1o Abs.1 Satz 3 !

12. Auskunfts- und Geheimhaltungspflicht, §§ 16,17:

§ 16 räumt der Filmförderungsanstalt umfassende Auskunftsrechte ein. Um zu verhüten, daß Angehörige oder Beauftragte der Anstalt die ihnen auf diese Weise bekannt gewordenen Geschäftsgeheimnisse der Produzenten unbefugt offenbaren, stellt § 17 die Verletzung der Geheimhaltungspflicht unter Strafe.

13. Verhältnis zur bisherigen Filmförderung des Bundes, § 2 Abs.1 Nr.1 zweiter Halbsatz:

Die zur Qualitätssteigerung des deutschen Films vom Deutschen Bundestag jährlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel im Bereich des Films, nämlich die Bundesfilmpreise und -prämien(557), "sollen eine sinnvolle Ergänzung bilden".

14. Ende der Förderung, § 15 Abs.2:

"Die Filmabgabe wird bis zum 31.Dezember 1972 erhoben"(558).

III. Gegenüberstellung des Filmförderungsgesetzes mit dem "Entwurf 1965"

Im Aufbau besteht weitgehend Übereinstimmung.

Nach dem "Entwurf 1965" sollten die Förderungsmittel dadurch beschafft werden, daß der Filmtheaterbesitzer 5 % der Einnahmen(nach Abzug der Vergnügungssteuer)abzuführen hatte(559). § 15 des Filmförderungsgesetzes entspricht daher im Prinzip dem "Entwurf 1965".

(557)siehe A § 7 VII 1 b

(558)vgl.auch die Bestimmungen des § 21 über die Einstellung der Förderungshilfen

(559)ausgenommen bei Jahreseinnahmen unter DM 2oo.ooo.--

Neu eingefügt in das Filmförderungsgesetz wurden die Bestimmungen über den Ankauf der Fernsehnutzungsrechte,die Renovierung der Filmtheater sowie die Definitionen der Begriffe "programmfüllender deutscher Film",und "deutsch-ausländische Gemeinschaftsproduktion".

Die Umsatzsteuerbefreiung des "Entwurfes 1965"(dort § 18) ist entfallen.

IV. Das Schrifttum zur Kompetenzfrage

1. Zum "Entwurf 1963":

Weides(56o)stützte die Zuständigkeit des Bundes für das geplante Gesetz auf Art.74 Nr.11 GG,da es sich um "Wirtschaftsverwaltungsrecht" handle.Art.75 Nr.2 GG widerspreche nicht "den Befugnissen des Bundes zu filmwirtschaftsfördernden Maßnahmen nach Art.74 Nr.11 GG"(561), da das Grundgesetz durch Art.75 Nr.2 GG "die Film-(und Presse-)Wirtschaft" nicht aus Art.74 Nr.11 GG "herauslösen" wollte(562).Art.75 Nr.2 GG habe nämlich "den Film zwar auch als Gegenstand industrieller Produktion,aber in der Hauptsache doch als "kulturelles Phänomen" im Blickpunkt"(563).

2. Zum Filmförderungsgesetz 1967:

a.Die Initiatoren des Gesetzes:

Der Abgeordnete Toussaint,der zum engsten Kreise der Verfechter des Filmförderungsgesetzes im Deutschen

(56o)Filmwirtschaft,in UFITA Bd.4o(1963),S.38 ff
(561)Weides,a.a.O.S.47
(562)Weides,a.a.O.S.49
(563)Weides,a.a.O.S.48

Bundestag gehört,stützt das Gesetz auf Art.74 Nr.11 GG (564).Er verweist zunächst auf den Bericht der Bundesregierung von 1962(565)und führt dann aus:

> "Die zu treffenden Maßnahmen müssen sich aus verfassungsrechtlichen Gründen primär an wirtschafts- und nicht an kulturpolitischen Kriterien orientieren...Der Entwurf geht von dem Gedanken aus,daß nur auf gesunder wirtschaftlicher Basis die Herstellung anspruchsvoller Filme und guter Unterhaltungsfilme erreicht werden kann..."(566).

Toussaint schließt mit den Worten:

> "Ich lege auch Wert auf die Feststellung,daß es hier primär um die Förderung des deutschen Films geht und daß die Mittel,die der Filmwirtschaft zur Verfügung gestellt werden,nur diesem Ziel zu dienen haben"(567).

Auf Art.75 Nr.2 GG geht Toussaint nicht ein.

Caspary(568),als Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Spielfilmproduzenten e.V.,Wiebaden am Zustandekommen des Filmförderungsgesetzes interessiert,zitiert ebenfalls den Bericht der Bundesregierung von 1962,um dann unter Bezugnahme auf Weides(569)dieses Gesetz der Kompetenzvorschrift des Art.74 Nr.11 GG zuzuordnen.

---

(564)anläßlich einer Pressekonferenz v.15.3.1967,in Film und Recht 1967,S.75 ff sowie insbesondere bei der ersten Lesung des Filmförderungsgesetzes am 14.4.1967, Sten.Ber.,5.Wahlp.,1o3.Sitzung,S.4818,abgedruckt in Film und Recht 1967,S.112 ff

(565)auszugsweise wiedergegeben unter D § 1 V 2 d aa

(566)Sten.Ber.,5.Wahlp.,1o3.Sitzung,S.4819

(567)a.a.O.S.4821

(568)Filmförderungsgesetz,in Film und Recht 1967,S.68 ff

(569)Fußn.56o-563

b.Das übrige Schrifttum:

Dörffeldt hält es in seiner eingehenden Untersuchung über "Filmförderung und Kulturföderalismus"(57o)für unzulässig,das Filmförderungsgesetz auf Art.74 Nr.11 GG zu stützen,da es sich hierbei um eine kulturelle,nicht jedoch um eine wirtschaftliche Aufgabe handle:

> "Filmförderung ist nur vertretbar in der Bedeutung des Films als Medium der Kunst,als kulturelles Phänomen.Filmpolitik ist daher -wenn sie den Namen verdient- stets Kulturpolitik,und staatliche Filmförderung ist nur denkbar als kulturpolitische Aufgabe..."(571).

Eine Filmförderung des Bundes komme also nur nach Maßgabe des Art.75 Nr.2 GG in Betracht.

In einer Entgegnung zu Dörffeldt wiederholt Weides(572) im wesentlichen seine bereits anläßlich des "Entwurfes 1963" vorgebrachten Argumente und kommt damit zu dem Ergebnis,das Filmförderungsgesetz betreffe eine "ökonomische Angelegenheit des Filmwesens nach Art.74 Nr.11 des Grundgesetzes"(573).

(57o)in Film und Recht 1967,S.154-166

(571)Dörffeldt,a.a.O.S.155

(572)Filmwesen,in Film und Recht 1967,S.166 ff

(573)zur Problematik der "Filmabgabe" siehe im einzelnen unter D § 2 I

V. Stellungnahme zur Kompetenzfrage

Wie gezeigt(574)ist Art.75 Nr.2 GG -"Film" nicht lex specialis zu Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft" dergestalt,daß die Film w i r t s c h a f t insoweit ausgesondert wäre.Bei Art.75 Nr.2 GG geht es vielmehr um die spezifischen Aspekte des Films als Massenmedium.

Der Film als kulturelles Phänomen kann aber(technisch)nur dadurch gefördert werden,daß die Film w i r t s c h a f t, die ihn trägt,gefördert wird:Der Film ist ein "eigenwilliges Produkt aus Kunst,Wirtschaft,Technik und Organisation" (575).
Ein Gesetz,das den "Film" fördern will,liegt also notwendigerweise immer an der Schnittlinie zwischen Art.74 Nr.11 GG einerseits und Art.75 Nr.2 GG andererseits:Wir haben es mit einem Fall der Zuständigkeitsabgrenzung zu tun.Nach den dort gewonnenen Ergebnissen kommt es entscheidend darauf an,was der Gesetzgeber mit dem konkreten Gesetz bezwecken will,wo der wesensmäßige Schwerpunkt des Gesetzes liegt(576).

Will demnach das Filmförderungsgesetz 1967 die Film-w i r t s c h a f t oder den Film als kulturelles Phänomen fördern(577) ?

---

(574) A § 7 VII 2
(575)v.Hartlieb im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.3(1961),Lit."Film-Filmrecht",unter Ziffer 1 a; vgl.auch A § 1 IV
(576) A § 6,dort bes.III 3
(577)die Ausführungen von Weides(Fußn.56o ff)gehen daher an der eigentlichen Problematik vorbei !

1. Argumente für Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft":

a. Während § 1 Abs.1 des Entwurfes vom 15.März 1967(578) lautet:"Zur Förderung des deutschen Films wird eine... Filmförderungsanstalt errichtet",heißt es in der endgültigen Fassung des Filmförderungsgesetzes,ebenfalls in § 1 Abs.1:"Zur wirtschaftlichen Förderung des deutschen Films.....".

b. Auch die Einschaltung des Bundesministers für Wirtschaft (579)scheint dafür zu sprechen,daß es sich um wirtschschaftsrechtliche Fragen handelt:Die Bundesfilmpreise, -prämien etc.(58o),deren rein kulturelle Bestimmung unstreitig ist,werden vom Bundesminister des Innern vergeben.

c. Die Verteilung der Förderungsmittel vermag gleichfalls wirtschaftsrechtliche Aspekte vorzuweisen:

aa. J e d e r Spielfilm erhält den "Grundbetrag",falls er DM 5oo.ooo.-- eingespielt hat,
j e d e r so geförderte Film kann(und muß)seine Fernsehnutzungsrechte an die Filmförderungsanstalt verkaufen(581),
a l l e Filmtheater bekommen Zuschüsse zur technischen Erneuerung:
Diese Art der Förderung entspricht dem traditionellen "Quantitätsprinzip" bei Subventionierung einzelner Wirtschaftszweige.

---

(578)BT-Drucks.V/1545,vgl.D § 1 I 5 a

(579)§§ 6 Abs.2 und 3,7 Abs.11(Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft !),13 Abs.2,18 Abs.1,4 und 5,19 Abs.1, 2o und 21 Abs.3 des Filmförderungsgesetzes

(58o) A § 7 VII 1 b

(581)Näheres zum Erwerb der Fernsehnutzungsrechte unter D § 1 V 3

bb.Aber auch soweit das Filmförderungsgesetz Gesichtspunkte der Qualitätsförderung enthält(582),bewegt es sich noch im wirtschaftlichen Raum.Wirtschaftsförderung soll nicht mehr nach dem sog.Gieskannensystem betrieben werden.Die Volkswirtschaftslehre ist heute vielmehr der Meinung,nur Qualitätsförderung sei sinnvolle Wirtschaftsförderung.

2. Argumente für Art.75 Nr.2 GG-"Film":

a.Wortinterpretation:

Wenngleich in § 1 Abs.1 des Filmförderungsgesetzes 1967 das Wörtchen "wirtschaftlich" eingefügt wurde,so spricht doch die Gesetzesüberschrift von der "Förderung des deutschen Films",nicht von der "wirtschaftlichen Förderung des deutschen Films" oder etwa der "Förderung der deutschen Filmwirtschaft",von "Förderung",nicht von "Subvention":
Nach der nunmehr wohl einheitlichen Terminologie spricht man von "Subventionen" für die Wirtschaft und von der "Förderung" der Kultur(583).

Die mehr formale Bedeutung und damit geringe Schlagkraft dieses Argumentes soll jedoch nicht verkannt werden.

b.Die zuständigen Ausschüsse:

Schwerer mag schon die Tatsache wiegen,daß sowohl die Entwürfe 1963-65 als auch der Entwurf vom 15.März 1967 an den "Ausschuß für Kulturpolitik und Publizistik" bzw. den "Ausschuß für Wissenschaft,Kulturpolitik und Publizistik" federführend und an den"Wirtschaftsausschuß" bzw.den "Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen" nur mitberatend überwiesen wurden.

---

(582)dazu im einzelnen D § 1 V 2 e aa

(583)so schon Ipsen,Öffentliche Subventionierung Privater, S.32

Dementsprechend hat sich der "Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen" in seiner 68.Sitzung vom 9.November 1967 darauf beschränkt,den Beschlüssen des "Ausschusses für Wissenschaft,Kulturpolitik und Publizistik" zum Filmförderungsgesetz 1967 kommentarlos zuzustimmen (584).

c.Volkswirtschaftliche Bedeutung des Films:

Der Anteil der deutschen Filmwirtschaft am Brutto-Sozialprodukt der letzten Jahre war unter o,2o %(585). Der Film zählt auch keineswegs zu den lebenswichtigen Grunderzeugnissen einer Volkswirtschaft.Die Notwendigkeit der Subventionierung eines solchen Wirtschaftszweiges ist daher(volkswirtschaftlich gesehen !)nicht unbedingt ersichtlich.

Daß die in den Jahren 195o-55 übernommenen Bundes-Filmbürgschaften nach überwiegender Meinung wirtschaftspolitisch orientiert waren(586),steht dem nicht entgegen:Der völlige wirtschaftliche Zusammenbruch nach 1945 im allgemeinen und die Beschlagnahme des Reichsfilmvermögens durch die Alliierten im besonderen(587) ließen es volkswirtschaftlich notwendig und gerechtfertigt erscheinen,auch der weniger bedeutsamen Filmwirtschaft eine Starthilfe zu gewähren(588).

---

(584)BT-Drucks.V/229o,auf S.2 Sp.2 oben:vgl.Fußn.542
(585) A § 1 IV 3 am Ende,bes.Fußn.45
(586)Ipsen,Öffentliche Subventionierung Privater,S.32
(587) A § 7 VII 1 a
(588)vgl.aber Köttgen,Kulturpflege,S.188:

"Schwieriger schon ist die Charakterisierung des am Schnitt von Wirtschaft und Kultur befindlichen Reichsfilmvermögens...".

d.Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes:

Daß der Film als Kulturgut und nicht der Film als Wirtschaftszweig gefördert werden soll,folgt eindeutig aus der Entstehungsgeschichte des Filmförderungsgesetzes:

aa.In ihrem "Bericht über die Situation der deutschen Filmwirtschaft" von 1962(589)führt die Bundesregierung auf Seite 2 aus:

"I. Einstellung der Bundesregierung zum deutschen Film.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung,daß die Bundesrepublik -wie auch die anderen Kulturnationen- den einheimischen Film erhalten und fördern muß. Ein Verzicht auf eine nationale Produktion oder eine verkümmerte Herstellung des deutschen Filmes würde zu einer einseitigen geistigen Beeinflussung durch ausländische Filme führen.Diese nicht erwünschte Wirkung würde sowohl im Inland eintreten,aber der Ausfall der deutschen Produktion würde sich auch im Ausland nachteilig auswirken.Die Sicherung einer leistungsfähigen deutschen Filmproduktion ist weniger eine Frage der Erhaltung des notleidenden Industriezweiges als vielmehr die Frage der Erhaltung eines Mediums,das trotz des Fernsehens noch immer eine große Breitenwirkung hat und für die Geschmacksbildung und die Urteilskraft weiter Kreise der Bevölkerung von Bedeutung ist,wie wohl sicherlich nicht alle deutschen Filme in dieser Richtung gewirkt haben. Die kulturellen Gründe sind so vorrangig,daß ein Verzicht auf den deutschen Film nicht hingenommen werden kann.

---

(589) D § 1 I 3 (BT-Drucks.IV/366)

Für die Bundesrepublik ist die Erhaltung einer eigenen Filmproduktion von politischer Bedeutung.
Als zweiter deutschsprachiger Film steht der Defa-Film der sowjetisch besetzten Zone in Bereitschaft, der, staatlich gelenkt und ohne jedes Risiko arbeitend, als politisches Propagandainstrument des Kommunismus benutzt wird. Ein Rückgang oder gar ein Wegfall der westdeutschen Spielfilmproduktion würde von der sowjetischen Besatzungszone aus mit einer verstärkten Herstellung von Filmen auch für den Markt der Bundesrepublik beantwortet werden.
Schließlich ist die Erhaltung der Lebensfähigkeit des deutschen Filmes für unsere politische und kulturpolitische Arbeit im Ausland unerläßlich. Die Bundesrepublik braucht den deutschen Film als Vermittler von Anschauungen und Meinungen von einem Volk zum anderen, als nationale Repräsentanz und nicht zuletzt zur Abwehr der außerordentlich starken Kulturoffensive des Ostblocks in fast allen Teilen der Welt. Die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik, die sich seit Jahren des deutschen Spiel- und Dokumentarfilmes in ihrer Kulturarbeit mit Erfolg bedienen, betonen einmütig, die wachsende Bedeutung dieses meinungsbildenden Instruments in der Auslandsarbeit."

An dieser "Einstellung zum deutschen Film" hat sich auch heute nichts geändert: teils verweisen die Initiatoren des Filmförderungsgesetzes 1967(59o) ausdrücklich auf diesen Bericht, teils geben sie seinen Inhalt mit eigenen Worten wieder, Caspary(591) bringt sogar das vorstehende Zitat in den wesentlichen Kernsätzen.

(59o) siehe die Ausführungen des Abgeordneten Toussaint: Fußn.564

(591) Fußn.568

bb.Auch die Berichte des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik zu den "Entwürfen 1964" und "1965"(592), die beide auf die Ausführungen der Bundesregierung von 1962 verweisen,verhehlen den wahren Zweck des Gesetzes nicht.

1964 führt der Ausschuß zwar zunächst aus(593):

"Der Gesetzentwurf beschränkt sich aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die reine Wirtschaftsförderung....Bei der Reglung der Vergabe der Förderungshilfen mußte aus verfassungsrechtlichen Gründen jede Möglichkeit einer,die wirtschaftliche Förderung übersteigenden,qualitativen Lenkung vermieden werden."

Dann fährt der Ausschuß aber fort:

"Die Verfassungslage verbietet eine direkte Qualitätsförderung.Der Entwurf mußte sich deshalb auf eine mittelbare,d.h.inhärente Qualitätsförderung beschränken.Der Entwurf geht von dem Gedanken aus,daß nur auf gesunder wirtschaftlicher Basis eine Qualitätssteigerung möglich ist."

Der Schlußsatz des Berichtes lautet:

"Dem Filmförderungsgesetz kommt eine hochpolitische, gesamtdeutsche Bedeutung zu.Es wird verhindern,daß der ostzonale DEFA-Film als einziger deutschsprachiger Film im Ausland in Erscheinung tritt."

Unter "inhärenter Qualitätsförderung" ist also die Förderung des Films in seiner Bedeutung als kulturelles Phänomen unter dem Deckmantel der Wirtschaftsförderung zu verstehen.

Der Bericht zum "Entwurf 1965" bringt dem Sinne nach nichts Neues.

---

(592) D § 1 I 4 b und c (BT-Drucks.IV/2324 und 3486)
(593)auf S.2 des Berichtes
(594)auf S,3 des Berichtes

cc.Der Ausschuß für Wissenschaft,Kulturpolitik und Publizistik verweist in seinem schriftlichen Bericht vom 16.November 1967(595)darauf,

> "daß das Filmförderungsgesetz als ein Wirtschaftsgesetz konzipiert werden mußte".

Er fährt dann aber fort:

> "Andererseits ist der Film keine normale Konsumware. Das Wirtschaftsgut Film ist untrennbar verbunden mit den darin verkörperten kulturellen Aspekten."

Einige Zeilen vorher steht zu lesen:

> "Nach wie vor zieht der Film sowohl als Kunstwerk als auch in seiner rein unterhaltenden Gattung weite Kreise,insbesondere aber die junge Generation an.Schließlich dient der Film auch der Selbstdarstellung eines Volkes und seiner nationalen Repräsentanz im Ausland"(596).

dd.Aus dem "Entschließungsantrag" der CDU/CSU,SPD vom 28.November 1967, der zusammen mit dem Filmförderungsgesetz verabschiedet wurde(597),ergibt sich ebenfalls,daß man dem "deutschen Film" letztlich wegen seiner "kulturellen Aufgaben" und seiner "künstlerischen Bedeutung" helfen will.

Die Befürworter des Filmförderungsgesetzes zeigen demnach ganz klar auf,daß einerseits der Film wegen seiner kulturellen Funktionen gefördert werden soll,jedoch andererseits der Bund(jedenfalls über Art.74 Nr.11 GG) nur die Film w i r t s c h a f t fördern darf.

---

(595)BT-Drucks.V/2290,vgl.D § 1 I 5 d

(596)alle Zitate auf S.1 des Berichtes

(597)Anlage 6 -Umdruck 305 -Sten.Ber.,5.Wahlp.,139.Sitzung v.1.12.1967,S.7072 f,vgl.D § 1 I 5 e

Das Filmförderungsgesetz,so folgern sie,könne damit nur ein Wirtschaftsförderungsgesetz sein.

Ein Gesetz wird aber nicht deshalb zum "Wirtschaftsgesetz",weil man,um Zweifel nicht aufkommen zu lassen, in seinen § 1 das Wörtchen "wirtschaftlich" einfügt. Gleiches gilt auch für die Worte des Abgeordneten Dr.Meinecke,der bei der zweiten und dritten Lesung des Filmförderungsgesetzes ausführte(598):

> "Sie können dieses Gesetz -das muß einmal zusammenfassend gesagt werden- nur begreifen,wenn sie es ausschließlich als Wirtschaftsförderungsgesetz begreifen..."

e.Der Gesetzesinhalt:

aa.Qualitätsförderung als solche wäre zwar noch kein zwingender Anlaß für die Zuordnung der Filmförderung unter Art.75 Nr.2 GG(599).In Verbindung mit den bereits dargelegten Argumenten ist sie aber eine weitere Stütze dafür,daß das Filmförderungsgesetz kein Wirtschaftsgesetz darstellt.
Der Schwerpunkt dieses Gesetzes liegt denn auch in der Qualitätssteigerung:

Bei prädikatisierten Spielfilmen ermäßigt sich nicht nur die für eine Grundbetragsförderung notwendige Einspielsumme um DM 2oo.ooo.--,sie erhalten darüber hinaus noch eine nicht unbedeutende "Zusatzförderung".Diesen

---

(598)Sten.Ber.,5.Wahlp.,139.Sitzung v.1.12.1967,S.7o3o; vgl.D § 1 I 5 e

(599) D § 1 V 1 b

Zusatzbetrag bekommt der Produzent ebenso,wenn sein Film von der Filmförderungsanstalt als "guter Unterhaltungsfilm" ausgezeichnet wurde.

Die Dotierung der(nicht programmfüllenden)Kinder- und Jugendfilme sowie der Kurzfilme mit jährlich 1,5 Millionen DM trägt von Haus aus rein kulturell bestimmte Züge(600).

bb.Die Verpflichtung zur Re-Investition der empfangenen Gelder soll verhindern,daß der Produzent,dem einmal ein "Prädikatsfilm" gelungen ist,sich auf seinen monetären Lorbeeren ausruht,also den Film nur als Geschäft betrachtet.Solche Motive zielen ebenfalls auf die kulturelle Seite des Filmes ab.Auch die Gelder der bisherigen Filmförderung des Bundes(Filmpreise,Filmprämien),als kulturelle Maßnahmen allgemein anerkannt,müssen zur Herstellung neuer Filme verwandt werden.

cc.Die sog.Sittenklausel(§ 7 Abs.9)des Filmförderungsgesetzes ist mit legitimen Aspekten einer Wirtschaftsförderung offensichtlich unvereinbar.
Inwieweit eine derartige Vorschrift gegen das Zensurverbot und/oder die Informationsfreiheit des Art.5 GG verstößt(601),mag hier offenbleiben.

f.Insbesondere:Renovierung der Filmtheater:

Die technische Erneuerung der Filmtheater soll nicht um ihrer selbst willen erfolgen.
Die Filmtheater sind das notwendige Bindeglied zwischen Bürger und Film.Im Gegensatz zu den Massenkommunikationsmitteln Rundfunk und Presse kommt der Film nicht "ins Haus".Die Ansprüche der Kinobesucher sind aber,jedenfalls

---

(600)was selbst Caspary,Filmförderungsgesetz,in Film und Recht 1967,S.193 ff,195 zugibt

(601) A § 5,bes.Fußn.142 und 143

was das Technische betrifft, stark gestiegen: Farbfilm, Breitwand, Raumton, Cinemascope und ähnliche Verfahren sind heute fast schon eine Selbstverständlichkeit. Moderne Filmtheater sind daher technische Voraussetzung für die Verbreitung des Films, also auch des "guten Films". Wer den "guten Film" "an den Mann bringen" will, muß ihn technisch dementsprechend ausrüsten, was wiederum eine entsprechende Ausstattung der Filmtheater bedingt.

g. "Filmförderungsanstalt" und "FBW":

Betrachtet man Funktion und Zielsetzung der "Filmförderungsanstalt", so drängt sich unweigerlich eine Parallele zur FBW auf(602). Die Arbeit der FBW gilt aber eindeutig und unstreitig dem Film als kulturellem Phänomen, der "Filmkunst".

h. Filmförderung in anderen Ländern:

aa. Die Verfechter eines Bundes-Filmförderungsgesetzes verweisen immer wieder auf die starke staatliche Förderung, die dem Film in anderen Ländern, insbesondere den beiden EWG-Ländern Italien und Frankreich, zuteil wird (603): in Frankreich nach dem "Gesetz über die Filmindustrie" vom 27. Januar 1956(604), in Italien nach dem "Filmgesetz" vom 4. November 1965(605). Gerade angesichts des Gemeinsamen Marktes müßten für den deutschen Film gleiche Bedingungen geschaffen werden(606).

---

(602) vgl. dazu das in Fußn. 142 unter "FBW" zitierte Schrifttum

(603) z.B. Caspary, Filmförderungsgesetz, in Film und Recht 1967, S. 68 ff, 69 oder Toussaint, Filmföderungsgesetz, ebenda auf S. 75. - Zur Filmförderung in anderen Ländern vgl. auch die ausführlichen statistischen Angaben im Bericht der Bundesregierung von 1962(Fußn. 239)

(604) in deutscher Sprache abgedruckt in UFITA Bd. 26(1958), S. 53 ff

(605) ebenfalls deutsch in UFITA Bd. 48(1966), S. 206 ff

(606) über die beiden EWG-Filmrichtlinien vgl. A § 7 II 1 b

Interessanterweise erinnert aber niemand in diesem Zusammenhang an die unterschiedliche verfassungsrechtliche Struktur der Zentralstaaten Frankreich und Italien einerseits(607)und der föderalistischen Bundesrepublik andererseits.

bb.Umgekehrt konnte der Verfasser nirgendwo einen Hinweis auf das Schweizerische "Bundesgesetz über das Filmwesen" vom 28.September 1962(608)entdecken:Die ebenfalls bundesstaatlich aufgebaute Schweizerische Eidgenossenschaft ist,jedenfalls was Fragen der Gesetzgebungskompetenz betrifft,mit der Bundesrepublik Deutschland in etwa vergleichbar.

Obgleich die Eidgenossenschaft gemäß Art.31 a ihrer Bundesverfassung(609)die Kompetenz zur Regelung wirtschaftsrechtlicher Fragen besaß,hielt sie vor Erlaß des "Filmgesetzes" eine Verfassungsänderung für erforderlich(610). Das Schweizerische "Filmgesetz" ist aber in der Zielsetzung dem deutschen "Filmförderungsgesetz" durchaus entsprechend:der einheimische Film als kulturelles Phänomen soll gefördert werden(611).
In der Methode gehen beide Gesetze ein gutes Stück Weges gemeinsam:Die "Eidgenössische Filmkommission"(612)entspricht in Aufbau und Funktion der "Filmförderungsanstalt", "hervorragende Filme" erhalten "Qualitätsprämien",

(607)daß Italien kein reiner Zentralstaat ist,mag hier dahinstehen
(608)=Anlage 9)
(609)=Anlage 11)
(610)Art.27 ter wurde eingefügt:Anlage 10);hierzu näher unter A § 7 II 1 c und 3 b
(611)vgl.Art.27 ter Abs.1 Ziffer a der Bundesverfassung: dazu Birchmeier,Bundesgesetz über das Filmwesen,S.17
(612)Art.1-4 des Filmgesetzes

für die Herstellung von "Dokumentar-,Kultur- und Erziehungsfilmen" werden Beiträge geleistet(613).

Was läge also näher,als aus der Situation in der Schweiz die Konsequenz zu ziehen:
Das "Filmförderungsgesetz" läßt sich nicht auf Art.74 Nr.11 "Recht der Wirtschaft" stützen !

3. Art.73 Nr.9 GG als Kompetenznorm ?

Der Erwerb der Fernsehnutzungsrechte stellt in Wahrheit eine weitere Förderungsmaßnahme dar:Der Produzent erhält die DM 1oo.ooo.-- selbst dann,wenn der betreffende Film im Fernsehen überhaupt nicht ausgestrahlt wird oder der Verkauf der Fernsehrechte weniger erbringt,während ein Mehrerlös ebenfalls dem Produzenten zufließt(§ 12 Abs.3 Satz 2 des Gesetzes).
Die möglicherweise daneben noch vorhandenen urheberrechtlichen Gesichtspunkte sind sekundär(614).

Die Richtigkeit dieser Ansicht ergibt sich auch aus der "Vorgeschichte" des § 12(615):
Im Herbst 1965 schlossen der Verband Deutscher Film- und Fernsehproduzenten e.V.,Gruppe Spielfilm einerseits und die beiden deutschen Fernsehsysteme ARD und ZDF andererseits ein Abkommen über den Erwerb von 1oo Spielfilmen zum Preise von je DM 1oo.ooo.--.Nach Erlassen der zuständigen Finanzbehörden blieben dabei je DM 7o.ooo.-- als "Filmhilfe" umsatz- und einkommensteuerfrei!

(613)Art.5 Ziffer b bzw.a des Filmgesetzes
(614)vgl.§§ 88 ff UrhG (v.9.9.1965,BGBl I S.1273)
(615)mitgeteilt von Caspary,Filmförderungsgesetz,in Film und Recht 1967,S.193 ff,194

4. Art.73 Nr.1 GG als Kompetenzgrundlage ?

Dem Film eines jeden Landes kommt(auch)eine außenpolitische Bedeutung zu.Wegen der besonderen politischen Situation unseres Landes mag das außenpolitische Gewicht gerade des bundesdeutschen Films(Defa-Film!)besonders groß sein(616).Die kulturelle Bedeutung des deutschen Films für das Inland ist aber dennoch weit größer und entscheidender,das Filmförderungsgesetz will in erster Linie den Film als nationalen Kulturträger gefördert wissen.
Insoweit kann jedoch Art.73 Nr.1 GG "auswärtige Angelegenheiten" als Kompetenznorm nicht in Betracht kommen.

VI. Das Filmförderungsgesetz als Rahmengesetz ?

Das Gesetz vom 22.Dezember 1967 könnte nur auf Art.75 Nr.2 GG -"Film" gestützt werden.Daß es aber kein Rahmengesetz darstellt,ergibt sich aus den vorangegangenen Erörterungen über die Voraussetzungen einer Rahmenvorschrift einerseits und den Inhalt dieses Gesetzes andererseits von selbst:

Das Filmförderungsgesetz ist demnach verfassungswidrig.

---

(616)Bericht der Bundesregierung von 1962,teilweise wiedergegeben unter D § 1 V 2 d aa

§ 2. Ein Filmförderungsgesetz nach Art.75 Nr.2 GG

Daß eine weitere Filmförderung seitens des Bundes dringend nötig ist,erscheint unzweifelhaft(617).
Es soll daher nicht nur negativ Kritik geübt,sondern auch versucht werden,die verfassungsrechtlich zulässigen Wege aufzuzeigen.
Von Formulierungsvorschlägen wird jedoch mangels genügenden Einblickes in die Praxis abgesehen.

I. Beschaffung und Vergabe der Mittel

1. Der Weg des Filmförderungsgesetzes 1967:"Filmabgabe":

a.Das Schrifttum:

Caspary(618),der als erster zu § 15 in der Fassung des Entwurfes vom 15.März 1967(619)Stellung nahm,qualifizierte die "Filmabgabe" als "sog.Ausgleichsabgabe auf Grund des Art.74 Nr.11 GG":Die Filmabgabe,die nicht über den öffentlichen Haushalt des Bundes laufe,sei weder Verkehrs- noch Verbrauchssteuer,sondern eine Selbsthilfemaßnahme der Wirtschaft.

Demgegenüber ist Dörffeldt(62o)der Meinung,die Filmabgabe sei eine "Zwecksteuer im Sinne des Art.1o5 GG",

---

(617)wenn man sich auch über die konkreten Förderungsmaßnahmen streiten mag
(618)Filmförderungsgesetz,in Film und Recht 1967,S.68 ff,74 f
(619) D § 1 II 9:alte Fassung(unter § 16):Besucher muß zahlen,neue Fassung:Filmtheaterbesitzer muß zahlen !
(62o)Filmförderung,in Film und Recht 1967,S.154 ff,164 ff

für welche der Bund keine Gesetzgebungsbefugnis habe, gleichgültig, unter welche Steuerkategorie (Vergnügungssteuer oder Steuer eigener Art) man die geplante Abgabe einordne (621). Dörffeldt, der noch von der alten Fassung des jetzigen § 15 ausgeht, stützt seine Argumentation vor allem darauf, daß bei einer (echten) Ausgleichsabgabe jeweils bestimmte Unternehmer zahlungspflichtig seien, während bei der Filmabgabe die Besucher den Groschen entrichten müßten.

Weides (622) will daher die Ausführungen Dörffeldt's schon deshalb beiseite schieben, da sie durch die Neufassung des § 15 überholt seien. Wie Caspary unterstellt Weides die Filmabgabe als "wirtschaftsordnende Regelung", als "Selbsthilfemaßnahme der Wirtschaft" dem Art. 74 Nr. 11 GG.

b. Die Begründung des Gesetzes:

Im Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik vom 16. November 1967 (623) wird die Filmabgabe als "Art einer Ausgleichsabgabe" bezeichnet.

c. Stellungnahme:

Die Änderung des § 15 gegenüber der Fassung des Entwurfes vom 15. März 1967 dergestalt, daß nunmehr die Filmtheaterbesitzer den Filmgroschen zu zahlen haben, hat die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Filmabgabe keineswegs beseitigt.

aa. Filmabgabe als "Ausgleichsabgabe" ?

Schulbeispiel der Ausgleichsabgabe ist § 12 Abs. 3 des "Milch- und Fettgesetzes" (624). Danach liegt der Zweck

---

(621) Dörffeldt, a.a.O. S. 166, Zusammenfassung Ziffer 4

(622) Filmwesen, in Film und Recht 1967, S. 166 ff, 171 ff

(623) BT-Drucks. V/2290, auf S. 2

(624) "Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten" v. 10. 12. 1952 (BGBl I S. 811); vgl. dazu auch

dieser Abgabe darin,"trotz unterschiedlicher Entfernung der Molkereien vom Markt zu einer Annäherung der wirtschaftlichen Ergebnisse für Milcherzeuger und Molkereien" zu gelangen.
Weitere Ausgleichsabgaben werden besonders nach den auf Grund des "Preisgesetzes"(625)ergangenen Verordnungen erhoben(626).

---

die "Verordnung zur Durchführung des allgemeinen Ausgleichs in der Milchwirtschaft(Ausgleichsverordnung)" v.12.8.1963(Bundesanzeiger Nr.144/63),sowie z.B.in Bayern die "Verordnung über Ausgleichsabgaben und Stützungsbeträge" v.19.8.1965(GVBl S.291).

(625)"Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung" v.1o.4.1948(Wirtschaftsgesetzblatt S.27), abgedruckt bei Knaut,Heinrich,Preisgesetze und Preisstrafrechts-Verordnung,2.Aufl.Stuttgart 1948

(626)aufgezählt im Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes v.12.11.1958 zum Preisgesetz,BVerfGE 8,274,316. - Weitere Ausgleichsabgaben nach dem Vieh- und Fleischgesetz,dem Getreide-,Zucker- und Mühlengesetz:siehe dazu bei Götz,Volkmar,Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben,in AöR 85(196o),S.2oo ff - Die "Aufbringungsbeträge" nach dem "Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft(Investitionshilfegesetz)" v.7.1.1952(BGBl I S.7)sind jedoch keine Ausgleichsabgaben im technischen Sinne: Götz,a.a.O.S.2o1 oder Kötter-Ziemer-Siara,Investitionshilfe,Kommentar von Hans-Wilhelm K.,Herbert Z.und Georg S.,2.Aufl.München und Berlin 1952,Anm.I zu § 1 Investitionshilfegesetz:sie charakterisieren die Investitionshilfe als "Zwangsanleihe" !

Eine solche Ausgleichsabgabe ist unstreitig "keine Steuer, sondern eine wirtschaftslenkende Maßnahme besonderer Art"(627).

Beim Filmförderungsgesetz geht es aber gerade nicht um wirtschaftliche, sondern um kulturelle Dinge. Soweit das zitierte Schrifttum die These von der Ausgleichsabgabe vertritt, handelt es sich um eine logisch zutreffende Konsequenz der Grundeinstellung dieser Autoren, die Materie des Filmförderungsgesetzes unterfalle dem Art.74 Nr.11 GG "Recht der Wirtschaft". Erkennt man aber, daß es der Film als kulturelles Phänomen ist, der gefördert werden soll, scheidet eine Bezugnahme auf Art.74 Nr.11 GG auch hinsichtlich der Beschaffung der Förderungsmittel von selbst aus.
Wollte man z.B. von Bundes wegen die Theater- und Schauspielbühnen der deutschen Großstädte zur Zahlung von DM --.10 pro Eintrittskarte verpflichten, um das Geld den notleidenden kleinstädtischen Bühnen zuzuwenden, würde wohl niemand auf den Gedanken kommen, diese Abgabe als Ausgleichsabgabe nach Art.74 Nr.11 GG zu qualifizieren, obgleich der "Ausgleichseffekt" einer solchen Abgabe weit eher ersichtlich wäre als gerade bei der Filmabgabe(628): Das "Kulturelle" einer derartigen Rege-

---

(627) BVerfGE 18,315, Leitsatz Ziffer 2 = Urt.v.27.1.1965 zum Milch- und Fettgesetz; ebenso auch BVerfGE 8,274, 317(Fußn.626). - Zur Problematik der Ausgleichsabgaben vgl.auch Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, S.63-76

(628) Dörffeldt, Filmförderung, in Film und Recht 1967, S.154 ff, 164 hat mit Recht darauf verwiesen, daß der Filmgroschen nicht die Ungleichheit einzelner Unternehmergruppen innerhalb der Filmwirtschaft regulieren, vielmehr die deutsche Filmwirtschaft als ganzes gegenüber der stark subventionierten ausländischen begünstigen

lung läge so unverkennbar auf der Hand,daß niemand an das Wirtschaftsrecht und seine Ausgleichsabgabe dächte. Nicht anders ist es aber bei der Filmabgabe.Ziel und Zweck des Filmförderungsgesetzes ist die Förderung des Massenmediums Film,nicht die Unterstützung der Filmwirtschaft.Schließlich besteht eben ein Unterschied, ob die Preisgestaltung bei Milch,Fleisch,Getreide und Zucker oder die Herstellung guter Filme Gegenstand eines Gesetzes ist.

Die "Filmabgabe" kann somit nicht als "wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe auf Grund des Art. 74 Nr.11 GG" betrachtet werden,gleichgültig,ob man einen "Ausgleichseffekt" bejaht oder verneint.

bb.Filmabgabe und Vergnügungssteuer:

Die Filmabgabe hat dieselbe Wirkung wie die Vergnügungssteuer:die Eintrittskarten werden um den Steuer- bzw. Abgabenbetrag teuerer.Auch bei der Vergnügungssteuer ist der Filmtheaterbesitzer Steuerschuldner(629).Er realisiert die Vergnügungssteuer dadurch,daß er sie auf den Preis aufschlägt.Bei der Filmabgabe ist es nicht anders.
Die Vergnügungssteuer ist aber nach ganz überwiegender Meinung Verbrauchssteuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis,sie unterfällt also der ausschließlichen

---

soll.Dem muß aber noch hinzugefügt werden,daß die Förderung der deutschen Filmwirtschaft nicht Selbstzweck ist,sondern notwendiger Ansatzpunkt für die Förderung des Mediums Film.

(629)z.B.Art.4 des Bayer.Vergnügungssteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung v.22.4.1965(GVBl S.72)

Landeskompetenz,Art.1o5 Abs.2 Nr.1,7o Abs.1 GG(63o). Daß die Filmabgabe "zweckgebunden" ist und gar nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt,steht ihrer Qualifizierung als Steuer nicht entgegen(631).

Ein weiteres Argument für den Charakter der Filmabgabe als einer Art Vergnügungssteuer liefert der sog.Notgroschen.
Nach 1945 erhoben die Gemeinden und Landkreise aller Bundesländer auf die Veranstaltung von Vergnügungen einen "Notgroschen",der zum Wiederaufbau,besonders zum sozialen Wohnungsbau verwandt wurde.
Gemeinde- und Landkreissatzungen über die Erhebung eines solchen "Notgroschens" gibt es derzeit nur noch in Bayern(632).Nach der hierfür vorliegenden Mustersatzung des Bayer.Staatsministeriums des Innern(633)ist zwar Steuerschuldner der Besucher,jedoch haftet der Filmtheaterbesitzer für die Steuer neben dem Besucher als

---

(63o)z.B.Maunz-Dürig,RdNr.44 zu Art.1o5 GG unter Ziffer cc sowie Fußn.5 auf S.21(am Ende der RdNr.44)und zuletzt Dörffeldt,Filmförderung,in Film und Recht 1967,S.154 ff,165

(631)statt vieler Maunz-Dürig,RdNr.7 zu Art.1o5 GG unter Fußn.5 am Ende mit Hinweis auf BVerfGE 7,254 oder Kühn,Rolf,Reichsabgabenordnung,Kommentar,8.Aufl. Stuttgart 1966,Anm.1c zu § 1 AO

(632)sie stützen sich auf Art.1 des Bayer.Gemeindeabgabengesetzes(v.2o.7.1938,BayBS I S.553)in Verbindung mit Art.22 Abs.2 Satz 2 der Bayer.Gemeindeordnung(v.25.1.1952,BayBS I S.461,ber.GVBl 1958,S.1oo)bzw.Art.16 Abs.2 Satz 2 der Bayer.Landkreisordnung(v.16.2.1952, BayBS I S.515)

(633)abgedruckt im Ministerialamtsblatt der bayer.inneren Verwaltung Nr.13 v.26.3.1959,S.277 ff

Gesamtschuldner(§ 2 Abs.1 der Mustersatzung),auch erfolgt die Festsetzung der Steuer dem Unternehmer gegenüber (§ 4 Abs.3 der Mustersatzung)(634).Die Höhe der Steuer beträgt grundsätzlich DM --.1o,d.h.die Eintrittskarte wird um DM --.1o teuerer.
Daß es sich bei diesem "Notgroschen" um eine echte Steuer handelt,die jedoch(ausnahmsweise)neben der Vergnügungssteuer der Länder zulässig ist,hat der Bayer.Verwaltungsgerichtshof mehrfach entschieden(635).

Wenn auch der Zweck des "Notgroschens" ein anderer ist, so zeigt doch die Identität in der Wirkung,daß die "Filmabgabe" wie der "Notgroschen" der Vergnügungssteuer der Länder entspricht.

Die "Filmabgabe" greift daher als eine Art weitere Vergnügungssteuer unzulässigerweise in die Steuerhoheit der Länder ein.

2. "Mittelbares" Vergnügungssteuergesetz des Bundes ?

Anstelle der als unzulässig erkannten Filmabgabe wäre ein Bundesgesetz vorstellbar,wonach die Länder einen bestimmten Betrag aus ihrem Vergnügungssteueraufkommen für die Filmförderung zu verwenden haben,sei es bei gleich hoher Vergnügungssteuer,sei es,daß diese entsprechend den geplanten Förderungsmitteln -ganz oder teilweise- erhöht wird.

---

(634)daraus folgt,daß es jedenfalls von der Praxis aus gesehen nicht viel mehr als eine Formsache darstellt, ob der Besucher oder der Unternehmer steuerpflichtig ist:zahlen muß letztlich immer der Besucher,realisieren läßt sich eine solche Abgabe oder Steuer immer nur über den Unternehmer !

(635)z.B.Beschl.v.1o.4.1953,DVBl 1954,98

Ein solches Gesetz würde aber gleichfalls gegen die Steuerhoheit der Länder verstoßen:nach Art.1o6 Abs.1 Nr.2,1o6 Abs.2 Nr.7 GG steht den Ländern das Aufkommen der Vergnügungssteuer ausschließlich zu.Der Bund kann weder auf die Höhe noch auf die Art der Verwendung dieser Landessteuern Einfluß nehmen.

Im übrigen würde ein derartiges Gesetz auch der Arbeit der FBW konträr entgegenlaufen.

3. Unmittelbare,"echte" Förderung seitens des Bundes ?

Es wäre weiterhin denkbar,die bisherige,"echte" Filmförderung(636)des Bundes(Filmpreise,Filmprämien)auf eine finanziell breitere Grundlage zu stellen und in Gesetzesform zu kleiden.

Hierzu müßte ein eigener Verwaltungsapparat,ähnlich der "Filmförderungsanstalt" geschaffen werden.Bei Rahmengesetzen ist aber eine (bundes-)eigene Verwaltung unzulässig(637).

4. "Echte" Filmförderung über die Länder:

Zulässig ist dagegen ein Gesetz,in welchem der Bund den Ländern die Pflicht auferlegt,den Film zu fördern.Die effektive Vergabe der Mittel erfolgt dann über die Länderbehörden(Art.83,84 GG).

Die damit auftauchende Frage nach der Kostentragung betrifft das Problem der "Ausgaben- und Aufgabenverant-

---

(636)das Filmförderungsgesetz 1967 enthält insoweit keine "echte" Förderung,als der Urheber dieses Gesetzes, der Bund,selbst nichts gibt !

(637)unbestritten:vgl.statt vieler v.Mangoldt-Klein,Anm. III 6 zu Art.75 GG(S.1692)oder Maunz-Dürig,RdNr.24 zu Art.75 GG

wortung(638).Eine allgemeine Stellungnahme hierzu ist jedoch nicht veranlaßt:Ausgaben der Länder für die Filmförderung wären sog.Zweckausgaben,die der Bund veranlaßt und somit auch zu erstatten hat(639).Die personellen und sachlichen Verwaltungskosten,die stets von den Ländern getragen werden müssen(640),sind im Verhältnis zu den in Aussicht genommenen Förderungsmitteln unbedeutend.

II. Weitere Bestimmungen des Rahmengesetzes

1. Abgrenzungsnormen über Zweck,Gegenstand und Art der Förderung:

Solche Bestimmungen zählen zu den Hauptpunkten eines Filmförderungsgesetzes.

Soweit § 2 des Filmförderungsgesetzes 1967 den Zweck der Förderung umschreibt,kann er in das Rahmengesetz übernommen werden.

Eine weitere Vorschrift wird den Spielfilm,den Kinder- und Jugendfilm sowie den Kurzfilm als Gegenstand der Förderung bezeichnen,ferner die Renovierung der Filmtheater und eine verstärkte Inlandswerbung(641)für den deutschen Film vorsehen.

(638)z.B.Maunz-Dürig,RdNr.7 ff zu Art.1o5 GG,Vialon, Friedrich Karl,Haushaltsrecht,2.Aufl.Berlin u.Frankfurt/M.1959,Anm.19 zu Art.1o6 GG,und zuletzt Weiler, Horst Jürgen,Die getrennte Tragung der Auslagen gemäß Art.1o6 Abs.4 Nr.1 GG im Verhältnis zur Verwaltungskompetenz der Länder,Diss.Würzburg 1967(war dem Verfasser nicht zugänglich)

(639)Maunz-Dürig,RdNr.16 zu Art.1o6 GG

(640)Maunz-Dürig,RdNr.15 zu Art.1o6 GG

(641)wegen der Auslandswerbung siehe D § 2 II 6

Auch die Art der Förderung(insbesondere Grundbetrags- und Zusatzförderung sowie Ankauf der Fernsehrechte bei Spielfilmen)läßt sich in etwa wie im Gesetz vom 22.Dezember 1967 durchführen.

2. Insbesondere:die Höhe der Mittel:

a.Spielfilme:

Die Festlegung einer Unter- und Obergrenze für die verschiedenen Förderungsarten,gegebenenfalls auch für die erforderliche Höhe des Einspielergebnisses,wäre zulässig.
Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Besoldungsgesetz Nordrhein-Westfalen(642)steht nicht entgegen,da die Situation eine völlig andere ist:
Es geht nicht um die Bezahlung vieler Beamter,wobei dem Landesbudget und der unterschiedlichen Nachfrage nach Beamten entsprechend eine substantielle Verschiedenheit gewährleistet sein soll,sondern es geht um die Förderung jeweils eines einzigen Filmes.Damit besteht im Gegenteil ein Bedürfnis nach gleichmäßiger Behandlung(643).

b.Sonstige Förderung:

Für Kurzfilme,Kinder- und Jugendfilme sowie für die Renovierung der Filmtheater könnten bestimmte Jahressummen festgelegt werden.Entscheidend ist hier nämlich die Verteilung auf die einzelnen Filme bzw.Filmtheater, was seitens der Länder zu geschehen hätte.

---

(642)BVerfGE 4,115: C § 1 I 1

(643)Im übrigen erscheint die Richtigkeit dieser Entscheidung fraglich:Man wird die Festlegung einer Obergrenze nicht a priori als unzulässige "Wahl zwischen zwei vorgegebenen rechtlichen Möglichkeiten" ablehnen dürfen,da jedenfalls mathematisch unzählige Fälle einer "Unterbezahlung" denkbar sind.

3. Definitionsnormen:

Begriffe wie "programmfüllender deutscher Film","deutsch-ausländische Gemeinschaftsproduktion","Filmproduzent" u.ä.(644)bedürfen der einheitlichen Klärung im Rahmengesetz.

4. Voraussetzungen für die Gewährung der Förderungsbeträge:

Hier wird der Schwerpunkt beim Landesrecht liegen müssen. Einzelne besonders wesentliche Voraussetzungen der Filmförderung,wie etwa die Pflicht der Re-Investition der empfangenen Gelder,könnten wohl bundeseinheitlich geregelt werden,falls die Länder hiervon Ausnahmen zulassen dürfen(645).

5. Die konkrete Durchführung:

Die Vergabe der Mittel ist Ländersache.Damit entfallen alle Vorschriften des Gesetzes vom 22.Dezember 1967 über Errichtung und Organisation einer Bundes-Filmförderungsanstalt.Insbesondere gehört die Verleihung eines weiteren Prädikates für Spielfilme("guter Unterhaltungsfilm")zur Zuständigkeit der Länder.

Theoretisch müßte damit innerhalb der Kultusministerien aller Bundesländer eine eigene "Filmförderungsabteilung" errichtet werden.Die Förderung eines Filmes durch e i n Land würde dann die gleichzeitige Förderung dieses Filmes durch die übrigen Länder ausschließen.
In der Praxis wird jedoch die FBW oder eine ähnliche,neu zu errichtende Gemeinschaftseinrichtung der Länder diese Aufgaben übernehmen(646).

---

(644)§ 7 Abs.2-7 des Filmförderungsgesetzes 1967
(645)vgl.§ 1o Abs.1 Satz 3 des Filmförderungsgesetzes 1967
(646)zum Problem der Gemeinschaftseinrichtungen der Länder siehe Fußn.142 unter "FBW"

Die Renovierung der Filmtheater sollte jedoch wegen der erforderlichen Sachnähe durch die einzelnen Bundesländer unmittelbar abgewickelt werden.

6. Die Auslandswerbung:

Den Ländern wäre es praktisch unmöglich, für den deutschen Film im Ausland zu werben. Hierfür ist vielmehr der Bund gemäß Art.73 Nr.1 GG zuständig(647). Die Einschaltung des Auswärtigen Amtes, der Konsulate und sonstigen Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland ist insoweit alleine zweckmäßig und richtig.
Eine derartige, auf Art.73 Nr.1 GG gestützte Detailregelung kann auch in das Filmförderungsgesetz übernommen werden, sie muß lediglich von den übrigen (Rahmen-)Bestimmungen deutlich abgehoben sein(648).

III. Der zulässige "Rahmen"

Die allgemeine Prüfung der Rahmenkompetenz ergab, daß die Grenzen eines Rahmengesetzes bei den einzelnen Sachgebieten der Art.75 und 98 Abs.3 GG verschieden weit zu ziehen sind, je nachdem, wie stark das jeweilige Bedürfnis nach

---

(647) Eine Parallele findet sich im Rundfunkrecht:
Für den "Deutschlandfunk" und die "Deutsche Welle" ist gleichfalls der Bund zuständig:
vgl. dazu im einzelnen Lerche, Peter, Zum Kompetenzbereich des Deutschlandfunks, eine Studie, in: Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Heft 2, 1963

(648) zu der Problematik kompetenzfremder Materien in einem Rahmengesetz siehe A § 8 II 7 a, bes. Fußn.32o

bundeseinheitlicher Regelung ist(649).
Die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung erscheint bei der Filmförderung besonders groß:

Der Film als Massenmedium wird im gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes verbreitet.Nutznießer einer jeden Filmförderung sind also die Kinobesucher aller Bundesländer. Will man nun die ganze Last der zu Recht für notwendig erachteten Filmförderung den Ländern aufbürden,so fragt sich,welche Länder jeweils welche Filme fördern sollen. Bei der Filmförderung auf Grund der FBW-Prädikate "wertvoll" und "besonders wertvoll" ergibt sich der Anknüpfungspunkt des Aufführungsortes von selbst:Die Filmtheaterbesitzer erzielen aus der Vorführung von Filmen Einnahmen, die der Besteuerung durch die Vergnügungssteuergesetze der Länder unterliegen(65o).Werden prädikatisierte Filme gespielt,so ermäßigt sich die Vergnügungssteuer oder sie entfällt ganz.Damit steigt die Nachfrage der Filmtheaterbesitzer nach prädikatisierten Filmen,was schließlich dazu führt,daß diese leichter vermietet werden können und mehr einspielen als andere Filme.
Für die Förderung neuer Filmprojekte,wie es das Filmförderungsgesetz vorsieht,kann aber nicht auf den -künftigen- Vorführungsort abgestellt werden.In Betracht käme hier nur der Herstellungsort dieser Filme.Die Filmproduktion konzentriert sich jedoch wegen der Ateliers im wesentlichen auf Berlin,Hamburg und München,teilweise noch Wiesbaden (651),also auf drei bzw.vier Bundesländer,davon zwei

---

(649) C § 2 IV

(65o)vgl.z.B.das Bayer.Vergnügungssteuergesetz in der Fassung v.22.4.1965(GVBl S.72),bes.Art.1o

(651)im Filmstatistischen Taschenbuch 1966,S.6 findet sich eine Übersicht über die deutschen Spielfilmateliers und die dort im Jahre 1966 hergestellten Spielfilme

steuerschwache Stadtstaaten. Es erschiene nicht nur unbillig, wenn diese Länder die gesamte Förderung neuer Filme allein tragen müßten, sie wären dazu auch gar nicht in der Lage (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 1 GG).

Der "Rahmen" für ein Bundes-Filmförderungsgesetz nach Art. 75 Nr. 2 GG kann demnach verhältnismäßig "eng" gezogen werden.

Literaturverzeichnis

Zitierweise entsprechend den Unterstreichungen.

Soweit auf eine Schrift nur als Beleg in einer Fußnote verwiesen ist, wird sie hier nicht angegeben.

Die Literatur ist bis zum 1.Januar 1968 berücksichtigt.

I. Serien, Lexika

Archiv für Presserecht = Beilage zum "Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag, Das Organ für Presse und Werbung ("ZV u.ZV"), Erscheinungsort Bad Godesberg

Brockhaus Enzyklopädie in 2o Bänden(17.Aufl.), Wiesbaden 1966 ff

Der Fischer Weltalmanach 1966, 1967, Fischer-Bücherei, Frankfurt/M., bearbeitet von Fochler-Hauke, Gustav

Der Große Brockhaus, 16.Aufl. Wiesbaden 1952 ff

Der Große Knaur, Lexikon in 4 Bänden, Droemer-Knaur, München-Zürich 1966 ff

Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von Kunst, Hermann und Grundmann, Siegfried, Stuttgart und Berlin 1966

Filmstatistisches Taschenbuch 1966, hrsg. von der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V.(SPIO), Wiesbaden-Biebrich, bearbeitet von Knierim, Reinhard

Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Neuauflage des Handwörterbuches der Staatswissenschaften, Stuttgart usw. 1957 ff

Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl. Freiburg 1957 ff

II. Sonstiges

Anschütz — Gerhard
Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11.8.1919, 14. Aufl. Berlin 1933

Aulich — Theo und andere
Filmhandbuch, hrsg. von der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO), Berlin und Neuwied 1951 ff (Loseblatt) (wird nicht mehr fortgeführt)

Bauer — Fritz
Grundgesetz und "Schmutz- u. Schundgesetz", JZ 1965, 41

Bettermann — Karl August
Bundeskompetenz für Jugendschutz ?
in: AöR Bd. 83 (1958), S. 91
(Überarbeitete Fassung eines 1956 für den Verband Berliner Filmtheater e.V. erstatteten Gutachtens)

Bettermann-Goessl — Karl August B. und Manfred G.
Schulgliederung, Lehrerbildung und Lehrerbesoldung in der bundesstaatlichen Ordnung.
Zugleich ein Beitrag zur Rahmenkompetenz des Bundes und zu Konflikten zwischen Bundes- und Landeskompetenzen
in: Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre, Staats-und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Heft 1, 1963

Birchmeier — Wilhelm
Bundesgesetz über das Filmwesen
Kommentar zum Schweizerischen Filmgesetz vom 28.9.1962
in: Schriftenreihe der Schweizer Gesellschaft für Filmwissenschaft und Filmrecht, Bd. III, Zürich 1964

Bonner Kommentar — Kommentar zum Bonner Grundgesetz
hrsg. von Schneider-Dennewitz (Loseblatt), Stand 16. Lieferung Juni 1966, Hamburg
(Bearbeiter des Art. 75 GG: Herrfahrdt)

Brinkmann-Hackenbroch — Karl B. und Michael H.
Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz
(Loseblatt), Stand 1. Lieferung 1967, Bonn
(=Art. 1-2o GG, Bearbeiter: Brinkmann)

Burger — Alois
Die Berichtigung im Deutschen Presserecht-
Ein Beitrag zu ihrer Rechtsnatur
Dissertation Würzburg 1965/66

Caspary — Roland A.
Ein Deutsches Filmförderungsgesetz
in:Film und Recht,Nr.4 v.15.4.1967,S.68 ff,
Nr.5 v.15.5.1967,S.1oo ff und Nr.8 v.15.8.
1967,S.193 ff(nicht abgeschlossen)

Clemens — Rudolf
Staat und Filmwirtschaft
Dissertation Würzburg 1959

Dienstag-Elster — Paul D. und Alexander E.
Handbuch des deutschen Theater-,Film-,
Musik- und Artistenrechts,Berlin 1932

Dörffeldt — Siegfried
Filmförderung und Kulturföderalismus
in:Film und Recht,Nr.7 v.15.7.1967,S.154 ff

Ehmke — Horst
Prinzipien der Verfassungsinterpretation
Mitbericht-Deutsche Staatsrechtslehrer-
tagung 1961,in:VVDStRL 2o(1963),S.53 ff

Engelhardt — Viktor
lit."Öffentliches Filmrecht",
im Staatslexikon,3.Bd.1959,Sp.275 f

Erbel — Günter
Inhalt und Auswirkungen der verfassungs-
rechtlichen Kunstfreiheitsgarantie,
Berlin 1966

Freytag — Helmuth
Die Einführung des Sicherheitsfilms
in der Bundesrepublik Deutschland,
Kommentar,Köln 1959

Fröhler — Ludwig
Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens durch die öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 6, Frankfurt/Main u. Berlin 1965

Giese — Friedrich
Der Film im Staats- und Verwaltungsrecht
Referat auf der Tagung des Instituts für Filmrecht, München am 18.4.1958
in: Schriftenreihe der UFITA, Heft 11 (1958), S. 42 ff

Giese — Friedrich
Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung
Rechtsgutachten, 2. Aufl. Bad Godesberg 1952
(Institut für Raumforschung, Bonn)

Giese-Schunck — Friedrich G. und Egon Sch.
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Aufl. Frankfurt/Main 1965

Götz — Volkmar
Recht der Wirtschaftssubventionen
München und Berlin 1966

Groß — Rolf
Zur Gesetzgebungskompetenz für das Presserecht, DVBl 1966, 66

Haacke — Wilmont
Meinungsbildung durch Unterhaltung

in:Die öffentliche Meinung,Schriftenreihe der Deutschen Studiengesellschaft für Publizistik(hrsg.v.Löffler,Martin), Heft 4(1962),München und Berlin,S.31 ff

Haenel — Albert
Deutsches Staatsrecht I
Leipzig 1892

Hagemann — Walter
Film und freie Meinungsäußerung
in:Recht,Staat,Wirtschaft,Schriftenreihe des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen,hrsg.v.Wandersleb u.Traumann, 4.Bd.Düsseldorf 1953,S.273 ff

Hagemann — Walter
Filmbesucher und Wochenschau
Eine Untersuchung des Instituts für Publizistik der Universität Münster
in:Beiträge zur Filmforschung,Bd.5,1959

Haible — Winfried
Das Recht der Presse in den deutschen Bundesländern.Rechtsvergleichende Studie unter Einbeziehung des Rechts der Presse in Österreich und der Schweiz
Dissertation Würzburg 1965

Hamann — Andreas
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,Kommentar,2.Aufl.Neuwied u. Berlin 1960

v.Hartlieb — Horst
Das Grundrecht der Filmfreiheit
in:UFITA Bd.2o(1955),S.129 ff

v.Hartlieb — Horst
Grundgesetz,Filmzensur und Selbstkontrolle
in:Schriftenreihe der UFITA,Heft 13,1959

v.Hartlieb — Horst
lit."Film,Filmrecht", im Handwörterbuch
der Sozialwissenschaften,3.Bd.(1961),S.528

Hatschek — Julius
Deutsches und Preußisches Staatsrecht
Bd.1 Berlin 1922

Heeger — Hans-Otto
Die Rahmengesetzgebung,ihr Inhalt und
ihre Auswirkung
Dissertation Münster 1962

Herriger — Hans-Peter
Die Subventionierung der deutschen Film-
wirtschaft
Forschungsbericht Nr.1637 des Landes Nord-
rhein-Westfalen,Köln u.Opladen 1966

Hesse — Konrad
Grundzüge des Verfassungsrechts der
Bundesrepublik Deutschland
Karlsruhe 1967

Ipsen — Hans Peter
Öffentliche Subventionierung Privater
Berlin und Köln 1956
(auch abgedruckt in DVBl 1956,461 ff, 498 ff und 6o2 ff)

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart(JöR)
Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes
Bd.1 Tübingen 1951
hrsg.von v.Doemming,Klaus B.,Füsslein, Rudolf Werner und Matz,Werner

Junker — Ernst-Ulrich
Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers,Tübingen 1965(abgeschlossen Sept. 1961 !),
in:Tübinger Studien zur Geschichte und Politik,Nr.2o

Kleinschmidt — Heinrich
Die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film
Dissertation Göttingen 1957

Knies — Wolfgang
Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem,
Dissertation München 1967,gleichzeitig in:Münchener Universitätsschriften, Bd.4,1967

Köbl — Hans
Das presserechtliche Entgegnungsrecht und seine Verallgemeinerung

Dissertation Berlin(FU)1965,abgedruckt
in:Berliner Abhandlungen zum Presserecht,
Heft 5,1966

Köttgen — Arnold
Die Kulturpflege und der Bund
in:Staats- und verwaltungswissenschaftliche
Beiträge,hrsg.von der Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer,
Stuttgart 1957,S.183 ff
(1o Jahre Hochschule Speyer)

Krauss — Günther
Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung
von Ehe und Familie,Rückblick auf den
"Sünderin-Fall",
FamRZ 1959,485

Krüger — Herbert
Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien,
in:Beiträge zum Rundfunkrecht,Heft 5,
Frankfurt/M. 1965

Kuder — Die Auslegung der Normen über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes
Dissertation Heidelberg 1964

Kupke — Dietmar
Das Recht auf Gegendarstellung bei Hörfunk,
Fernsehen und Film
in:Film und Recht,Nr.1o v.15.1o.1966,
S.236 ff

Leinveber (ohne Angabe)
Zum Filmentgegnungsrecht bei Persönlichkeitsverletzungen,
GRUR 1961,2o ff

Leisner Walter
Werbefernsehen und Öffentliches Recht
Ein Beitrag zur Problematik der öffentlichen Aufgabe sowie zu Grundlagen und Grenzen fiskalischer Staatstätigkeit,
in:Schriften zum Öffentlichen Recht,Bd.56,
Berlin 1967

Leisner Walter
Öffentlich-rechtliche Probleme der Beziehungen zwischen Film und Fernsehen -
Zum Autarkiestreben der öffentlichen Hand,
DÖV 1967,693 ff

Lerche Peter
Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip,
Mitbericht-Deutsche Staatsrechtslehrer-Tagung 1962,in:VVDStRL 21(1964),S.66 ff

Lerche Peter
lit."Informationsfreiheit",
im Ev.Staatslexikon,Sp.785 ff

Lerche Peter
lit."Presse,Pressefreiheit"
im Ev.Staatslexikon,Sp.16o1 ff

Lerche Peter
Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt,

Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des BSHG v.3o.6.1961 und des JWG v.11.8.1961, in:Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre,Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin,Heft 3,1963

Lerche — Peter
Rechtsprobleme des Werbefernsehens
in:Beiträge zum Rundfunkrecht,Heft 2,
Frankfurt/M. 1965

Lerche — Peter
Werbung und Verfassung
Studie im Auftrag des Zentralausschusses der Werbewirtschaft,München und Berlin 1967

Löffler — Martin
Presserecht-Kommentar zum Reichspressegesetz v.7.5.1874 und zum Presserecht der Länder sowie zu den sonstigen die Presse betreffenden Vorschriften,
München und Berlin 1955

Löffler — Martin
Selbstkontrolle von Presse,Funk und Film
hrsg.im Auftrag der Deutschen Studiengesellschaft für Publizistik,
München und Berlin 196o

Löffler — Martin
Rechtsprobleme der Presseselbstkontrolle
Bericht über die Tagung der Internationalen Gesellschaft für Publizistik in Paris vom 26./27.5.1966,
DÖV 1966,788

v.Mangoldt-Klein — Hermann v.M. und Friedrich K.
Das Bonner Grundgesetz,Kommentar,
Bd.I 2.Aufl.1957(unveränderter Nachdruck 1966)
Bd.II 2.Aufl.1964
jeweils Berlin und Frankfurt/M.

Maunz — Theodor
Rahmengesetze des Bundes
BayVBl 1955,2

Maunz — Theodor
Deutsches Staatsrecht
16.Aufl.München und Berlin 1968

Maunz-Dürig — Theodor M. und Günter D.
Grundgesetz,Kommentar in 2 Bänden
(Loseblatt),Stand 8.Lieferung März 1966,
München und Berlin

Menzel — Eberhard
Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht ?
in:Die moderne Demokratie und ihr Recht,
Festschrift für Gerhard Leibholz zum 65. Geburtstag,2.Bd.Tübingen 1966,S.877

Möller — H.B.
Zum Entwurf der FDP-Fraktion zu einem Bundesrahmenpressegesetz und
zum SPD-Entwurf zu einem Bundesrahmenpressegesetz,
in:Archiv für Presserecht,Nr.5 v.31.1.1964,
S.429 ff bzw.432 f

Mücke — Willibald
Wesen und Umfang der Rahmengesetzgebung
Eine Untersuchung über die Bedeutung der Beschränkung gesamtstaatlicher Gesetzgebungsbefugnis im deutschen Verfassungsrecht
Dissertation Köln 1955

Müller — Klaus
Zur Problematik der Rahmenvorschriften nach dem Grundgesetz
DÖV 1964,332

Niemeyer — Horst
Der Begriff der Rahmenvorschriften im Sinne des Art.75 GG

Noltenius — Johanne
Die freiwillige Selbstkontrolle des Films (FSK) und das Zensurverbot des Grundgesetzes
Dissertation Göttingen 1958,abgedruckt in: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Band 23

Otten — Fritz
Wird vorkonstitutionelles Recht,das Gegenstände der Rahmengesetzgebung des Bundes betrifft,Bundes- oder Landesrecht ?
Dissertation Münster 1965

Rehbinder-Ule — Manfred R. und C.H. U.
Filmeinfuhrkontrolle und Grundgesetz
DVBl 1965,55o

Rehbinder — Manfred
Zur Verfassungsmäßigkeit der interministeriellen Filmzensur
in:Film und Recht,Nr.3 v.15.3.1967,S.47 ff
(gleichfalls abgedruckt in:Vorgänge-Eine kulturpolitische Korrespondenz(Zeitschrift der Humanistischen Union),Nr.1o-Oktober 1967,S.377 ff)

Rehbinder — Manfred
Die Bedeutung der Landespressegesetze für Film und Fernsehen
in:Film und Recht,Nr.9.v.15.9.1966,S.22o ff

Rehbinder — Manfred
Presserecht,Grundriß mit Gesetzestexten für Juristen und Publizisten
Herne/Berlin 1967

Reisnecker — Helmut
Das Grundrecht der Meinungsfreiheit und die Schranken der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art.5 Abs.2 GG
Dissertation München 196o

Roeber — Georg
Einführung zur 6.öffentlichen Arbeitstagung des Instituts für Film- und Fernsehrecht vom 23./25.4.1964 in Berlin
in:Schriftenreihe der UFITA,Heft 3o(1965),S.9

Roeber-Alberding — Horst R. und Hans Jochen A.
Recht der Presse,Bd.1,Synoptische Darstellung der Pressegesetze der Bundesländer, Köln-München 1967

Roellenbleg — Rainer Rüdiger
Die Rechtsstellung der Filmbewertungsstelle
Dissertation München 1963

Sieg-Fahning-Kölling — Harald S., Hans F. und Karl Friedrich K.
Außenwirtschaftsgesetz
Kommentar, Berlin-Frankfurt/M. 1963

Sing — Wilhelm Manfred
Der deutsche Film in verwaltungs- und arbeitsrechtlicher Hinsicht seit 1945,
Dissertation Würzburg 1962

Spanner — Hans
Verfassungsprobleme in der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs,
Betr. 1966, 46 ff

Schäuble — Frieder
Rechtsprobleme der Staatlichen Kunstförderung -unter Ausschluß bundesstaatlicher Probleme-,
Dissertation Freiburg 1965

Schäuble — Frieder
Filmprädikate und Kunstfreiheit
in: Film und Recht, Nr. 11 v. 15.11.1966, S. 261 ff

Scheer — Bernhard
Deutsches Presserecht
Kommentar, Hamburg 1966

Scheuner — Ulrich
Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes

in:Recht,Staat,Wirtschaft,Schriftenreihe des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche Fortbildung(hrsg.von Wanderleb und Traumann), 4.Bd.Düsseldorf 1953,S.88 ff

Scheuner — Ulrich
Pressefreiheit
Bericht-Deutsche Staatsrechtslehrer-Tagung 1963,in:VVDStRL 22(1965),S.1 ff

Schneider — Hans
Werbesendungen der Rundfunkanstalten als Gegenstand eines Bundesgesetzes ?
NJW 1965,937

Schnorr — Gerhard
Grundsätzliche Bemerkungen zu dem Entwurf eines ersten Beamtenrechtsrahmengesetzes , RdA 1955,172 ff

Schüle — Adolf
Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit
Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministers der Justiz zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des zivilrechtlichen Persönlichkeits- und Ehrenschutzes vom 18.8.1959(BT-Drucks.III/1237), Tübingen 1961

Thiele — Willi
Zur Problematik der Rahmengesetzgebung
DVBl 1964,383

Thies — Helga
Widerruf und Entgegnung in Presse,Film und Funk
Dissertation Göttingen 1963

Tomerius — Christian
Die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder
Dissertation Göttingen 1964

Toussaint — Hans
Zum Filmförderungsgesetz
Ausführungen auf der Pressekonferenz am 15.3.1967 in Bonn,
in:Film und Recht,Nr.4 v.15.4.1967,S.75 ff

Ule-Rehbinder — C.H.U. und Manfred R.
Filmeinfuhrkontrolle und Grundgesetz
DVBl 1965,55o

Weides — Peter
Rechtsprobleme staatlicher Finanzhilfe zugunsten der Filmwirtschaft
in:UFITA Bd.4o(1963),S.38 ff

Weides — Peter
Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in ökonomischen Angelegenheiten des Filmwesens nach Art.74 Nr.11 des Grundgesetzes,
in:Film und Recht,Nr.7 v.15.7.1967,S.166 ff

Wilhelm — Georg
Die Rahmengesetzgebung des Bundes nach dem Bonner Grundgesetz
Dissertation Würzburg 1956

Wohland Werner
Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle
Dissertation München 1968

ÜBERSICHT:

1) Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22. 12. 1967 (BGBl I S. 1352)

2) Gesetz über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer (Reichsfilmkammergesetz) v. 14. 7. 1933 (RGBl I S. 483)

3) Amtliche Begründung zum Reichsfilmkammergesetz v. 18. 7. 1933 (Reichsanzeiger v. 18. 7. 1933)

4) Verordnung über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer v. 22. 7. 1933 (RGBl I S. 531)

5) 2. Reichslichtspielgesetz v. 16. 2. 1934 (RGBl I S. 95)

6) Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote v. 24. 5. 1961 (BGBl I S. 607)

7) Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Überwachung strafrechtlicher und andere Verbringungsverbote v. 12. 10. 1961 (BGBl I S. 1873)

8) Art. IV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) v. 30. 10. 1947 (Anlage Bd. 1 zu BGBl II/1951)

9) Bundesgesetz über das Filmwesen (Filmgesetz) der Schweizerischen Eidgenossenschaft v. 28. 9. 1962

10) Art. 27 ter der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v. 29. 5. 1874 (eingefügt 1958)

11) Art 31 a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v. 29. 5. 1874 (eingefügt 1946)

12) Gesetz über Sicherheitskinefilme v. 11. 6. 1957 (BGBl I S. 604)

13) Entwurf eines Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Presserechts der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag v. 20. 1. 1964 ("SPD-Entwurf", BT-Drucks. IV/1849)

14) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes v. 1. 12. 1954 zum Besoldungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, BVerfGE 4, 115:

Leitsätze S. 115
Ausführungen S. 128-130

ANLAGE 1

GESETZ ÜBER MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG DES DEUTSCHEN FILMS

Vom 22. Dezember 1967

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Filmförderungsanstalt

(1) Zur wirtschaftlichen Förderung des deutschen Films wird eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen "Filmförderungsanstalt" (Anstalt) errichtet.

(2) Die Anstalt hat ihren Sitz in Berlin.

§ 2

Aufgaben der Anstalt

(1) Die Anstalt hat die Aufgabe,

1. die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern; die dafür vom Deutschen Bundestag jährlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel im Bereich des Films sollen eine sinnvolle Ergänzung bilden;

2. deutsch-ausländische Gemeinschaftsproduktionen zu unterstützen;

3. die Bundesregierung bei der Harmonisierung der Maßnahmen auf dem Gebiet des Filmwesens innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Sinne gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen zu beraten;

4. die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft zu unterstützen;

5. die Zusammenarbeit zwischen Film und Fernsehen unter Berücksichtigung der besonderen Lage des deutschen Films zu pflegen;

6. für die Verbreitung und marktgerechte Auswertung des deutschen Films im In- und Ausland zu wirken.

(2) Die Anstalt gewährt Förderungshilfen

1. an Produzenten zur Herstellung deutscher Filme,

2. an Filmtheaterbesitzer zur Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung in Filmtheatern,

3. an Einrichtungen zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland.

(3) Die Anstalt erwirbt die Fernsehnutzungsrechte für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin aller nach diesem Gesetz geförderten Spielfilme. Im Falle einer Übertragung dieser Rechte an die deutschen Rundfunkanstalten sind die Interessen der Filmwirtschaft mit denen der Rundfunkanstalten zu koordinieren.

(4) Die Anstalt stellt im Rahmen von Richtlinien über die Gewährung von Förderungshilfen sicher, daß bei der Verwendung der Förderungshilfen die Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung beachtet werden.

§ 3

Organe der Anstalt

Organe der Anstalt sind

1. der Vorstand,

2. das Präsidium,

3. der Verwaltungsrat.

§ 4

Vorstand

(1) Der Vorstand besteht aus zwei Personen. Sie werden auf Vorschlag des Präsidiums vom Verwaltungsrat für fünf Jahre bestellt. Wiederholte Bestellungen sind zulässig. Der Verwaltungsrat kann die Bestellung widerrufen, falls ein wichtiger Grund vorliegt.

(2) Der Vorstand führt die Geschäfte der Anstalt in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Beschlüsse des Präsidiums und des Verwaltungsrates. Er stellt den Haushaltsplan auf.

(3) Der Vorstand vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich. Erklärungen sind für die Anstalt verbindlich, wenn sie entweder von beiden Mitgliedern des Vorstandes oder von einem Mitglied des Vorstandes gemeinschaftlich mit einem bevollmächtigten Vertreter abgegeben werden.

(4) Ist eine Willenserklärung der Anstalt gegenüber abzugeben, so genügt die Angabe gegenüber einem Mitglied des Vorstandes.

(5) Die Mitglieder des Vorstandes dürfen nicht in der Filmwirtschaft ein Handelsgewerbe betreiben oder Geschäfte für eigene oder fremde Rechnung tätigen. Sie dürfen sich nicht an einer Handelsgesellschaft als Gesellschafter beteiligen, die auf dem Gebiet der Filmwirtschaft tätig ist.

(6) Die Mitglieder des Vorstandes dürfen keine sonstige Tätigkeit ausüben, die geeignet ist, Mißtrauen gegen ihre Unparteilichkeit bei der Entscheidung über die Gewährung von Förderungshilfen zu erwecken. Die Einzelheiten sind in den Dienstverträgen mit den Vorstandsmitgliedern zu regeln.

§ 5

Präsidium

(1) Das Präsidium besteht aus sieben Mitgliedern.

(2) Vorsitzender des Präsidiums ist der jeweilige Vorsitzende des Verwaltungsrates. Ein von der Bundesregierung benanntes Mitglied des Verwaltungsrates gehört dem Präsidium an. Die weiteren Mitglieder des Präsidiums wählt der Verwaltungsrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder aus seiner Mitte für die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Verwaltungsrat.

(3) Das Präsidium überwacht die Tätigkeit des Vorstandes. Es wirkt an Entscheidungen des Vorstandes mit, soweit das Gesetz es vorsieht. Das Präsidium kann die Einberufung des Verwaltungsrates verlangen. Der Vorstand darf Bevollmächtigte nur mit Zustimmung des Präsidiums bestellen.

(4) Das Präsidium beschließt über die Dienstverträge mit den Vorstandsmitgliedern. Der Vorsitzende des Präsidiums vertritt die Anstalt beim Abschluß der Dienstverträge, bei sonstigen Rechtsgeschäften mit den Vorstandsmitgliedern und bei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Anstalt und den Vorstandsmitgliedern. Das Präsidium setzt die Frist für die Vorlage der Jahresrechnung.

(5) Das Präsidium ist bei Anwesenheit von vier Mitgliedern beschlußfähig. Es beschließt mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

(6) Das Präsidium gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 6

Verwaltungsrat

(1) Der Verwaltungsrat besteht aus neunundzwanzig Mitgliedern:

1. fünf Mitgliedern des Deutschen Bundestages,
2. drei Mitgliedern, gewählt vom Bundesrat,
3. drei Mitgliedern, benannt von der Bundesregierung,

4. drei Mitgliedern, benannt vom Hauptverband Deutscher Filmtheater e. V.,
5. drei Mitgliedern, benannt vom Verband Deutscher Spielfilmproduzenten e. V.,
6. zwei Mitgliedern, benannt von der Arbeitsgemeinschaft Neuer Deutscher Spielfilmproduzenten e. V.,
7. einem Mitglied, benannt vom Verband Deutscher Dokumentar- und Kurzfilmproduzenten e. V.,
8. zwei Mitgliedern, benannt vom Verband der Filmverleiher e. V.,
9. einem Mitglied, benannt von der Export-Union der Deutschen Filmindustrie e. V.
10. einem Mitglied, benannt vom Verband Technischer Betriebe für Film und Fernsehen e. V.,
11. einem Mitglied, benannt von der Deutschen Union der Filmschaffenden,
12. je einem Mitglied, benannt von der evangelischen und der katholischen Kirche,
13. je einem Mitglied, benannt von der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen".

Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter gewählt oder benannt. Scheidet ein Mitglied oder ein Stellvertreter vorzeitig aus, so wird für den Rest seiner Amtszeit ein Nachfolger gewählt oder benannt.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft beruft die nach Absatz 1 gewählten oder benannten Mitglieder des Verwaltungsrates und ihre Stellvertreter.

(3) Die nach Absatz 2 Berufenen erklären dem Bundesminister für Wirtschaft binnen vierzehn Tagen nach Zugang der Mitteilung über ihre Berufung schriftlich, ob sie die Berufung annehmen.

(4) Die Berufung erfolgt für zwei Jahre; wiederholte Berufungen sind zulässig.

(5) Der Verwaltungsrat wählt alle zwei Jahre aus seiner Mitte den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden.

(6) Der Verwaltungsrat beschließt über alle grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Anstalt gehören. Er stellt Richtlinien für die Durchführung dieses Gesetzes auf, die mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden müssen.

(7) Der Verwaltungsrat beschließt in den ersten fünf Monaten jedes Haushaltsjahres über die Entlastung des Vorstandes und des Präsidiums. Die Mitglieder des Präsidiums sind bei der Abstimmung über die Entlastung des Präsidiums nicht stimmberechtigt.

(8) § 5 Abs. 5 ist, soweit in diesem Gesetz nichts anderes vorgesehen ist, entsprechend anzuwenden mit der Maßgabe, daß der Verwaltungsrat bei Anwesenheit von fünfzehn Mitgliedern beschlußfähig ist.

(9) Der Verwaltungsrat ist auf Verlangen des Präsidiums oder von zehn seiner Mitglieder unverzüglich einzuberufen. Im übrigen tagt er mindestens dreimal im Jahr.

(10) Der Verwaltungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 7

Förderungshilfe für programmfüllende Filme

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines programmfüllenden deutschen Films (Referenzfilms) auf Antrag Förderungshilfen für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Films (zu fördernden Films).

(2) Ein Film ist programmfüllend, wenn er eine Vorführdauer von mindestens 79 Minuten hat.

(3) Ein Film ist ein deutscher Film im Sinne dieses Gesetzes, wenn

1. der Hersteller seinen Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin hat, ausschließlich oder fast ausschließlich im eigenen Namen oder für eigene Rechnung Filme herstellt und die Verantwortung für die Durchführung des jeweiligen Filmvorhabens trägt,

2. wenigstens eine Endfassung des Films, abgesehen von Dialogstellen, für die nach dem Drehbuch eine andere Sprache vorgeschrieben ist, in deutscher Sprache hergestellt worden ist,

3. für Atelieraufnahmen Ateliers benutzt worden sind, die in der Bundes-

republik Deutschland einschließlich des Landes Berlin liegen. Sind vom Thema her Außenaufnahmen in einem anderen Land erforderlich, so dürfen höchstens 30 vom Hundert der Atelieraufnahmen im Gebiet dieses Landes gedreht werden. Wird der größere Teil eines Films an Originalschauplätzen in einem anderen Land gedreht, so können auch für mehr als 30 vom Hundert der Atelieraufnahmen Ateliers dieses Landes benutzt werden,

4. der Drehbuchautor, die Bearbeiter und Verfasser der Dialoge Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören,

5. der Regisseur Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist oder dem deutschen Kulturbereich angehört,

6. die folgenden mitwirkenden Kräfte Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören: Hauptdarsteller, Produktionsleiter, Kameramann, Toningenieur, Schnittmeister, Chefdekorateur, Kostümmeister,

(4) Die Ausübung der Tätigkeiten im Sinne des Absatzes 3 Nr. 4 und 6 durch Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören, steht der Anerkennung des Films als deutscher Film nicht entgegen, wenn ihre Zahl 2/5 der dort genannten Mitwirkenden nicht übersteigt. Die unter Absatz 3 Nr. 5 genannte Tätigkeit kann von einer Person, die nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist oder dem deutschen Kulturbereich angehört, ausgeübt werden, wenn mindestens 4/5 der in Absatz 3 Nr. 4 und 6 genannten Mitwirkenden Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören.

(5) Als deutscher Film gilt auch ein Film, den ein Hersteller, der die Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 Nr. 1 erfüllt, gemeinsam mit mindestens einem Hersteller, der seinen Wohnsitz oder Sitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin hat, auf Grund eines Vertrages hergestellt hat, der gemäß § 17 des Außenwirtschaftsgesetzes in Verbindung mit § 48 Abs. 1 der Außenwirtschaftsverordnung genehmigt worden ist (Gemeinschaftsproduktion). Deutsch-ausländische Gemeinschaftsproduktionen, an denen ein deutscher Hersteller ausschließlich finanziell beteiligt ist, werden nicht gefördert.

(6) Förderungshilfen werden dem Hersteller einer Gemeinschaftsproduktion, der die Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 Nr. 1 erfüllt, nur gewährt, wenn er innerhalb von fünf Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes oder danach einen deutschen Film im Sinne des Absatzes 3 hergestellt hat. Die Gewährung einer Förderungshilfe für eine Gemeinschaftsproduktion, an welcher der Hersteller sich mit weniger als 40 vom Hundert der Herstellungskosten beteiligt hat, setzt außerdem voraus, daß der Hersteller nicht bereits Förderungshilfen für zwei Gemeinschaftsproduktionen erhalten hat, an denen er sich nur mit weniger als 40 vom Hundert der Herstellungskosten beteiligt hatte, ohne inzwischen einen deutschen Film im Sinne des Absatzes 3 hergestellt oder sich an einer Gemeinschaftsproduktion mit mehr als 40 vom Hundert beteiligt zu haben.

(7) Förderungshilfen dürfen nur gewährt werden, wenn die Kopien, die für die Auswertung im Geltungsbereich dieses Gesetzes bestimmt sind, in einer Kopieranstalt in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin gezogen werden, sofern hierfür die technischen Voraussetzungen gegeben sind.

(8) Förderungshilfen werden nur gewährt, wenn der Referenzfilm nicht früher als ein Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin erstaufgeführt worden ist. Förderungshilfen gemäß § 9 erhalten Filme nur für einen Zeitraum von zwei Jahren seit ihrer Erstaufführung; für Dokumentarfilme und für Kinder- und Jugendfilme gelten fünf Jahre.

(9) Nicht zu fördern sind Filme, die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen oder das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen.

(10) Ein Antrag auf Förderungshilfe kann nur gestellt werden, wenn der Hersteller innerhalb eines Monats nach der Erstaufführung des Referenzfilms in einem Filmtheater in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin der Anstalt mitgeteilt hat, daß er eine Förderungshilfe in Anspruch zu nehmen beabsichtigt. Der Antrag ist spätestens drei Monate nach Ablauf der für den jeweiligen Referenzfilm in § 8 Abs. 2 bezeichneten Höchstfrist zu stellen.

(11) Der Antragsteller hat nachzuweisen, daß die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 8 erfüllt sind. Der Nachweis, daß es sich um einen deutschen Film im Sinne des Absatzes 3 oder um einen Film handelt, der nach den Absätzen 4 und 5 als deutscher Film gilt, und daß der Film programmfüllend im Sinne des Absatzes 2 ist, wird durch eine Bescheinigung des Bundesamts für gewerbliche Wirtschaft geführt.

(12) Die Gewährung des Grundbetrages erfolgt durch den Vorstand mit Zustimmung des Präsidiums. Auf Antrag von zwei Mitgliedern des Präsidiums oder des Herstellers entscheidet der Verwaltungsrat über die Gewährung des Grundbetrages; die Ablehnung der Gewährung einer Förderungshilfe kann auf Absatz 9 nur gestützt werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates dies beschließt. Über die Gewährung der Zusatzbeträge wird nach Maßgabe von § 9 Abs. 4 entschieden.

(13) Die Gewährung der Förderungshilfen soll mit Auflagen verbunden werden, um sicherzustellen, daß

1. der Verwendungszweck erreicht wird,

2. der zu fördernde Film zu der bei Inkrafttreten dieses Gesetzes für deutsche Filme üblichen Filmmiete vermietet wird,

3. die Vermietung des zu fördernden Films an ein Filmtheater nicht von der Miete eines oder mehrerer ausländischer Filme oder Reprisen abhängig gemacht wird,

4. bei der Aufbringung der Herstellungskosten eines zu fördernden Films das Risiko des erheblich mitfinanzierenden Verleihers angemessen vermindert wird.

§ 8

Grundbetrag

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines Referenzfilms als Förderungshilfe einen Grundbetrag von 150 000 Deutsche Mark. Sollte in einem Kalenderjahr für mehr als 50 Referenzfilme ein Grundbetrag zuerkannt werden, vermindert sich der Grundbetrag entsprechend.

(2) Der Grundbetrag wird zuerkannt, wenn der Hersteller nachweist, daß der Referenzfilm innerhalb von zwei Jahren nach seiner Erstaufführung in einem Filmtheater in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin Bruttoverleiheinnahmen in Höhe von mindestens 500 000 Deutsche Mark im Geltungsbereich dieses Gesetzes erzielt hat. Bei einem Referenzfilm, dem die Filmbewertungsstelle Wiesbaden ein Prädikat zuerkannt hat (Prädikatsfilm), oder der

auf einem A-Filmfestspiel einen Hauptpreis erhalten hat, genügt es, daß die Bruttoverleiheinnahmen im Geltungsbereich dieses Gesetzes innerhalb von zwei Jahren nach der Erstaufführung in einem Filmtheater in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin 300 000 Deutsche Mark erreicht haben. Dem Hersteller eines mit dem Prädikat "besonders wertvoll" oder eines mit einem Hauptpreis auf einem A-Filmfestspiel ausgezeichneten Referenzfilms, der die in Satz 2 bezeichneten Mindestbruttoverleiheinnahmen nicht erreicht hat, kann der Verwaltungsrat einen entsprechend den tatsächlich erzielten Bruttoverleiheinnahmen geminderten Grundbetrag zuerkennen, wenn die Versagung einer Förderungshilfe eine unbillige Härte wäre. Derartige Ausnahmeregelungen müssen auf drei Referenzfilme im Kalenderjahr beschränkt bleiben und dürfen von einem Hersteller nur einmal im Kalenderjahr und nicht mehr als insgesamt zweimal in Anspruch genommen werden. Bei Dokumentarfilmen und bei Kinder- und Jugendfilmen (Filme, die nicht in Abendveranstaltungen gezeigt werden) genügt es, daß die inländischen Bruttoverleiheinnahmen innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Erstaufführung in einem Filmtheater innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin 300 000 Deutsche Mark betragen; die Anstalt kann von diesem Erfordernis absehen, wenn einem Kinder- oder Jugendfilm das Prädikat "besonders wertvoll" zuerkannt worden ist.

(3) Der Grundbetrag wird in den ersten drei Monaten nach dem Schluß eines Kalenderjahres den Herstellern der Referenzfilme zuerkannt, die im abgelaufenen Kalenderjahr die Voraussetzungen für die Zuerkennung nachgewiesen haben. Dem Grunde nach kann die Zuerkennung schon vorher erfolgen.

§ 9

Zusatzbetrag

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines Referenzfilms, dem ein Grundbetrag nach § 8 zuerkannt worden ist, eine zusätzliche Förderungshilfe (Zusatzbetrag), sofern es sich um einen Prädikatsfilm oder um einen Film handelt, der unter Berücksichtigung des dramaturgischen Aufbaus, des Drehbuchs, der Gestaltung, der schauspielerischen Leistungen, der Kameraführung und des Bildschnitts einen guten Gesamteindruck hinterläßt (guter Unterhaltungsfilm).

(2) Der Verwaltungsrat stellt spätestens drei Monate nach dem Schluß des

Kalenderjahres den für die Zahlung von Zusatzbeträgen zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag fest. Für Zusatzbeträge ist insgesamt ein Betrag in Höhe des Doppelten der den Filmtheaterbesitzern für das abgelaufene Haushaltsjahr zu gewährenden Förderungshilfen (§ 14), abzüglich der im abgelaufenen Haushaltsjahr gewährten Grundbeträge (§ 8) aufzuwenden; die von der Anstalt bei der Verwertung der Fernsehnutzungsrechte erzielten Mittel bleiben hierbei unberücksichtigt (§ 12 Abs. 3). Der Betrag ist den Herstellern nach Maßgabe des Anteils zuzuerkennen, den der einzelne Film an den Einspielergebnissen aller in Absatz 1 bezeichneten Filme, die im abgelaufenen Kalenderjahr die Voraussetzungen für die Gewährung des Grundbetrages erfüllt haben, im jeweiligen Erhebungszeitraum (§ 7 Abs. 5 Satz 2) im Geltungsbereich dieses Gesetzes erzielt hat. Auf den Zusatzbetrag kann die Anstalt vor Ablauf des Erhebungszeitraums nach Maßgabe der Haushaltslage und der erzielten Einspielergebnisse Vorauszahlungen leisten.

(3) Der Zusatzbetrag darf höchstens 250 000 Deutsche Mark je Referenzfilm betragen.

(4) Eine vom Verwaltungsrat auf jeweils ein Jahr aus seiner Mitte zu wählende Kleine Kommission, bestehend aus

1. drei Mitgliedern des Deutschen Bundestages,
2. einem Vertreter der Bundesregierung,
3. einem Beauftragten der beiden Kirchen,
4. zwei Vertretern des Hauptverbandes Deutscher Filmtheater e. V.,
5. einem Vertreter der Spielfilmproduzenten,
6. einem Vertreter des Verbandes der Filmverleiher e. V.,

entscheidet über die Gewährung der Zusatzbeträge mit der Mehrheit ihrer Mitglieder. Die Kleine Kommission wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden. Sie ist bei Anwesenheit von sieben Mitgliedern beschlußfähig. Gegen die Entscheidung der Kleinen Kommission können die Minderheit und der betroffene Filmhersteller innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung den Verwaltungsrat anrufen.

§ 10

Auszahlung und Verwendung

(1) Der Hersteller hat den Grund- und Zusatzbetrag spätestens bis zum Ablauf von zwei Jahren seit der zuletzt erfolgten Zuerkennung in vollem Umfang für die Finanzierung neuer programmfüllender deutscher Filme zu verwenden. Förderungshilfen für programmfüllende deutsche Kinder- oder Jugendfilme sind für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Kinder- und Jugendfilms zu verwenden. Die Anstalt kann auf Antrag unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Herstellers in Ausnahmefällen gestatten, daß die Beträge zur Begleichung der Herstellungskosten des Referenzfilms verwendet werden, soweit die Einspielerlöse dieses Films seine Herstellungskosten nicht decken.

(2) Die Anstalt zahlt Förderungshilfen an den Hersteller des Referenzfilms, sobald dieser nachweist, daß die ihm zuerkannten Förderungshilfen eine den Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechende Verwendung finden.

(3) Die Anstalt kann die Auszahlung bereits zuerkannter Förderungshilfen versagen,

1. wenn die ordnungsgemäße Finanzierung der Herstellung eines neuen Films nicht gewährleistet ist,

2. wenn bei der Finanzierung, der Herstellung, bei dem Verleih oder dem Vertrieb eines bereits nach § 8 geförderten Referenzfilms des Antragstellers die Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung verletzt worden sind,

3. wenn es sich im Falle der Spielfilmförderung bei dem Hersteller um eine Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Personenhandelsgesellschaft, deren einziger persönlich haftender Gesellschafter eine Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschrankter Haftung ist, handelt und das eingezahlte Grundkapitel oder Stammkapital nicht mindestens 200 000 Deutsche Mark beträgt,

4. soweit die Förderungshilfen nach den §§ 8 und 9 40 vom Hundert der Herstellungskosten des zu fördernden Films übersteigen.

§ 11

Rückzahlung

(1) Der Hersteller ist zur Erstattung der ihm nach den §§ 8 und 9 ausgezahlten Förderungshilfen verpflichtet,

1. soweit sie zur Finanzierung eines Films verwendet worden sind, der den Grundsätzen des § 7 Abs. 9 nicht entspricht,

2. wenn die Auszahlung auf Grund unrichtiger Angaben über wesentliche Auszahlungsvoraussetzungen erfolgt ist,

3. wenn die nach § 7 Abs. 13 erteilten Auflagen nicht eingehalten werden oder Auszahlungsvoraussetzungen nach § 10 Abs. 3 nachträglich entfallen sind,

4. wenn der Hersteller seiner Verpflichtung gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 nicht nachgekommen ist,

5. soweit sie 40 vom Hundert der Herstellungskosten des zu fördernden Films übersteigen.

(2) Über den Widerruf und die Rücknahme der Gewährung entscheidet der Verwaltungsrat.

(3) Der Verwaltungsrat kann einem Hersteller auf Antrag gestatten, im Falle des Absatzes 1 Nr. 1 und 5 die ihm ausgezahlten Förderungshilfen für die Herstellung eines anderen Films zu verwenden.

§ 12

Erwerb der Fernsehnutzungsrechte

(1) Die Inanspruchnahme des Grundbetrages verpflichtet den Hersteller der Anstalt unverzüglich das ihm zustehende ausschließliche Fernsehnutzungsrecht an dem Referenzfilm für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin auf die Dauer von fünf Jahren, beginnend mit dem Ablauf des Erstmonopols von fünf Jahren bei der Filmtheaterauswertung, zu übertragen. Der Hersteller hat sich gegenüber der Anstalt zu verpflichten, während dieses Zeit-

raumes die ihm zustehenden ausschließlichen Fernsehnutzungsrechte für andere Gebiete nicht an Rundfunkanstalten des deutschen Sprachraums außerhalb der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zu übertragen, soweit eine technische Ausstrahlungsmöglichkeit in den Geltungsbereich dieses Gesetzes besteht. Die Anstalt ist verpflichtet das Angebot unverzüglich anzunehmen und hat dem Hersteller als weitere Förderungshilfe einen Betrag von 100 000 Deutsche Mark zu zahlen, unabhängig davon, ob sie bei der Verwertung der Fernsehnutzungsrechte einen entsprechenden Betrag erlöst, § 10 Abs. 1 findet entsprechende Anwendung.

(2) Über die Veräußerung der Fernsehnutzungsrechte eines Referenzfilms an die deutschen Rundfunkanstalten entscheidet das Präsidium nach Maßgabe der nach § 6 Abs. 6 erlassenen Richtlinien.

(3) Die von den Rundfunkanstalten für die Übertragung der Fernsehnutzungsrechte gezahlten Beträge sind im jeweiligen Kalenderjahr dem Fonds für die Zuerkennung des Grundbetrages und Zusatzbetrages zuzuteilen. Erzielt die Anstalt für den jeweiligen Film mehr als 100 000 Deutsche Mark, so hat sie den Mehrbetrag dem Hersteller auszuzahlen.

§ 13

Kurzfilme

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines deutschen Kurzfilms sowie eines nicht programmfüllenden deutschen Kinder- und Jugendfilms eine Förderungshilfe, wenn dem Film innerhalb zweier Jahre nach seiner Freigabe durch die Freiwillige Selbstkontrolle von der Filmbewertungsstelle Wiesbaden das Prädikat "besonders wertvoll" zuerkannt worden ist. Ist dem Film das Prädikat "wertvoll" zuerkannt worden, so wird dem Hersteller eine Förderungshilfe nur gewährt, wenn dem Film außerdem auf einem Filmfestspiel oder aus anderem Anlaß eine besondere Auszeichnung verliehen worden ist, die eine dem Prädikat "besonders wertvoll" vergleichbare Bedeutung hat, § 7 Abs. 3 und 9 gilt entsprechend. Die Förderungshilfe wird nur auf Antrag und nur auf Grund solcher Filme

gewahrt, die nicht früher als ein Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes von der Freiwilligen Selbstkontrolle freigegeben worden sind. Der Antrag ist spätestens einen Monat nach Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Höchstfrist zu stellen. Die Anstalt verteilt den für diese Förderungshilfen nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 zur Verfügung stehenden Betrag spätestens drei Monate nach dem Schluß eines Haushaltsjahres an die Hersteller der in Satz 1 und 2 bezeichneten Filme zu gleichen Teilen. § 10 Abs. 1 und 2 und § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 finden entsprechende Anwendung.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft wird ermächtigt, nach Anhörung des Verwaltungsrates in einer Rechtsverordnung die dem Prädikat "besonders wertvoll" vergleichbaren Auszeichnungen auf einem Filmfestspiel oder aus anderem Anlaß im Sinne des Absatzes 1 im einzelnen zu bestimmen.

(3) Jeder mit Förderungshilfen hergestellte programmfüllende Film mit einer Vorführdauer von höchstens 110 Minuten ist für die Dauer seiner Auswertung im Erstmonopol entweder mit einem noch auszuwertenden neuen deutschen Kurzfilm, der ein Prädikat der Filmbewertungsstelle Wiesbaden oder eine in der Rechtsverordnung nach Absatz 2 bezeichnete Auszeichnung trägt, oder mit einem noch auszuwertenden Kurzfilm aus einem Mitgliedstaat der EWG, der eine Kulturfilmprämie gemäß dem Erlaß des Bundesministers des Innern über die Förderung des deutschen Films in seiner jeweils geltenden Fassung erhalten hat, zu gemeinsamer Aufführung zu verbinden.

§ 14

Förderungshilfen für Filmtheater

(1) Wer ein Filmtheater betreibt (Filmtheaterbesitzer), erhält auf Antrag von der Anstalt Förderungshilfen, die zur Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung von Filmtheatern, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes liegen, zu verwenden sind. Die Anstalt zahlt die Förderungshilfen aus, sobald der Filmtheaterbesitzer nachweist, daß sie zweckentsprechend verwendet werden. § 11 Abs. 1 Nr. 2 findet entsprechende Anwendung.

(2) Die Anstalt hat spätestens drei Monate nach dem Schluß eines Haushaltsjahres für das abgelaufene Haushaltsjahr Förderungshilfen nach Absatz 1 in Höhe

von insgesamt der Hälfte des Betrages, den die Hersteller programmfüllender Filme als Förderungshilfen für das abgelaufene Haushaltsjahr erhalten (§§ 8 und 9), zur Verfügung zu stellen; die von der Anstalt bei der Verwertung der Fernsehnutzungsrechte erlösten Mittel bleiben hierbei unberücksichtigt (§ 12 Abs. 3).

(3) Aus dem Betrag, der als Förderungshilfe nach Absatz 2 zur Verfügung steht, ist Filmtheaterbesitzern, die im abgelaufenen Haushaltsjahr aus dem Verkauf von Eintrittskarten nach Abzug der Vergnügungssteuer einen Umsatz bis zu 150 000 Deutsche Mark erzielt haben, für jeweils 0,10 Deutsche Mark Filmabgabe (§ 15) eine Förderungshilfe von 0,04 Deutsche Mark zu gewähren. Die Förderungshilfe ermäßigt sich bei Filmtheaterbesitzern mit einem Umsatz bis zu 250 000 Deutsche Mark auf 0,03 Deutsche Mark für jeweils 0,10 Deutsche Mark Filmabgabe und bei Filmtheaterbesitzern mit einem höheren Umsatz auf 0,02 Deutsche Mark für jeweils 0,10 Deutsche Mark Filmabgabe. Reicht der Betrag, der nach Absatz 2 für Förderungshilfen zur Verfügung steht, nicht aus, um allen Filmtheaterbesitzern Förderungshilfen in Höhe der sich aus den Sätzen 1 und 2 ergebenden Beträge zu gewähren, so wird die sich aus Satz 2 ergebende Summe der Förderungshilfen für Filmtheaterbesitzer mit einem Umsatz von mehr als 150 000 Deutsche Mark anteilig gekürzt.

(4) Der Abruf der Mittel durch die Filmtheaterbesitzer ist nicht auf das Haushaltsjahr beschränkt. Für Filmtheaterbesitzer mit einem Jahresumsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten bis zu 75 000 Deutsche Mark gilt Absatz 1 Satz 2 nicht.

(5) Die Auszahlung setzt den Nachweis voraus, daß in dem betreffenden Filmtheater während des Erhebungszeitraums zu allen Filmprogrammen mit Spielfilmen von einer Vorführdauer bis zu 110 Minuten ein Kurzfilm vorgeführt worden ist.

§ 15

Filmabgabe

(1) Jeder gewerbliche Veranstalter einer entgeltlichen Vorführung programmfüllender Filme in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin hat für jede verkaufte Eintrittskarte eine Filmabgabe in Höhe von 0,10 Deut-

sche Mark an die Anstalt zu entrichten. Für Filmtheaterbesitzer, die nur Wochenschauen und Kurzfilme zeigen, ermäßigt sich die Abgabe auf 0,05 Deutsche Mark, dies gilt auch für Jugendvorstellungen. Die Abgabe ist jeweils bis zum 10. des folgenden Monats an die Anstalt zu zahlen. Für die Berechnung der Filmmieten und des Miet- und Pachtzinses, falls der gewerbliche Veranstalter Mieter oder Pächter eines Filmtheaters und die Höhe seines Umsatzes Grundlage für die Berechnung des Miet- oder Pachtzinses ist, bleibt die Filmabgabe außer Betracht.

(2) Die Filmabgabe wird bis zum 31. Dezember 1972 erhoben.

§ 16

Auskunftspflicht

(1) Wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes gewerbliche Filmvorführungen veranstaltet, ein Verleihunternehmen betreibt oder Förderungshilfen nach diesem Gesetz erhalten hat, muß der Anstalt die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und Unterlagen vorlegen.

(2) Die von der Anstalt mit der Überwachung des Betriebs beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke, Betriebsanlagen und Geschäftsräume des Auskunftspflichtigen zu betreten, dort Besichtigungen und Prüfungen vorzunehmen und die geschäftlichen Unterlagen des Auskunftspflichtigen einzusehen.

(3) Bei juristischen Personen und Personenhandelsgesellschaften haben die nach Gesetz, Gesellschaftsvertrag oder Satzung zur Vertretung berechtigten Personen oder deren Beauftragte die Pflichten gemäß Absatz 1 zu erfüllen und Maßnahmen gemäß Absatz 2 zu dulden.

(4) Der zur Auskunft Verpflichtete kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Zivilprozeßordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(5) Weigert sich ein zur Auskunft verpflichteter Filmtheaterbesitzer, eine Auskunft nach Absatz 1 zu erteilen oder entsprechende Unterlagen vorzulegen,

so kann die Anstalt die für die Festsetzung der Filmabgaben erforderlichen Feststellungen im Wege der Schätzung treffen. Weigert sich ein zur Auskunft verpflichteter Filmhersteller, eine Auskunft nach Absatz 1 zu erteilen oder entsprechende Unterlagen vorzulegen, so kann die Anstalt gewährte Leistungen zurückverlangen.

§ 17

Verletzung der Geheimhaltungspflicht

(1) Wer ein fremdes Geheimnis, namentlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied eines Organs, Angehöriger oder Beauftragter der Anstalt bekanntgeworden ist, unbefugt offenbart, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft.

(2) Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Gefängnis bis zu zwei Jahren; daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden. Ebenso wird bestraft, wer ein fremdes Geheimnis, namentlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 bekanntgeworden ist, unbefugt verwertet.

(3) Die Tat wird nur auf Antrag des Verletzten verfolgt.

(4) Die Bediensteten der Anstalt und die Mitglieder ihrer Organe sind, soweit sie nicht Beamte sind, auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten nach § 1 [illegible] Abs. 1 der Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen in der Fassung vom 22. Mai 1943 (Reichsgesetzbl. I S. 351) zu verpflichten.

§ 18

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt

(1) Der Verwaltungsrat stellt jährlich vor Beginn des Haushaltsjahres einen Haushaltsplan nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanz-

gebarung fest. Darin sind, nach Zweckbestimmung und Ansatz getrennt, alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Anstalt im kommenden Haushaltsjahr zu veranschlagen. Der Haushaltsplan muß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Das Vermögen und die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplans auszuweisen. Der Haushaltsplan bedarf der Genehmigung des Bundesministers für Wirtschaft. Der Vorstand hat dem Verwaltungsrat den Entwurf des Haushaltsplans rechtzeitig vorzulegen.

(2) In dem Haushaltsplan sind jährlich die Beträge festzulegen, die für die einzelnen in diesem Gesetz vorgesehenen Förderungsmaßnahmen Verwendung finden sollen. Dabei ist davon auszugehen, daß nach Abzug

1. der Verwaltungskosten der Anstalt sowie erforderlich werdender Rückstellungen,

2. der Mittel zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland,

3. der Mittel für den Erwerb der Fernsehnutzungsrechte,

4. der Förderungsmittel für den nicht programmfüllenden Kinder- und Jugendfilm und den Kurzfilm in Höhe von 1,5 Millionen Deutsche Mark,

die Mittel zur Förderung der programmfüllenden Filme zu den Mitteln für die Erneuerung und Verbesserung der Filmtheater im Verhältnis von zwei zu eins stehen sollen.

(3) Der Haushaltsplan ist sparsam und wirtschaftlich auszuführen. Im Haushaltsplan nicht veranschlagte Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Verwaltungsrates. Die Zustimmung darf nur dann erteilt werden, wenn die Anstalt zu den Ausgaben unmittelbar kraft Gesetzes verpflichtet ist oder die Verpflichtung zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Anstalt begründet worden ist und für die Ausgabe ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis vorliegt. Bei Bedarf kann ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden; Absatz 1 findet entsprechende Anwendung. Ist bis zum Schluß eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr noch nicht festgestellt, so bedürfen Ausgaben der Zustimmung des Verwaltungsrates.

(4) Der Vorstand hat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden der Anstalt und deren Veränderungen im abgelaufenen Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Die Rechnung ist dem Bundesminister für Wirtschaft vorzulegen.

(5) Die Rechnung wird durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft. Die Prüfer werden vom Bundesminister für Wirtschaft auf Kosten der Anstalt bestellt. Die Prüfung ist nach Richtlinien auszuführen, die der Bundesminister für Wirtschaft erläßt. Der Prüfungsbericht ist dem Verwaltungsrat und dem Bundesminister für Wirtschaft vorzulegen.

(6) Das Nähere über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, das Kassen- und Rechnungswesen, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung der Anstalt wird in der Satzung der Anstalt bestimmt. Bis zum Inkrafttreten der Satzung finden die Vorschriften der Abschnitte II und III der Reichshaushaltsordnung entsprechende Anwendung.

(7) Abschnitt I des Gesetzes zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft vom 24. März 1934 (Reichsgesetzbl. I S. 235) und die Verordnung über die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung während des Krieges vom 5. Juli 1940 (Reichsgesetzbl. II S. 139) finden auf die Anstalt keine Anwendung.

(8) Das Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr.

§ 19

Satzung, Geschäftsordnungen

(1) Die Satzung der Anstalt wird vom Verwaltungsrat beschlossen. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln, mindestens aber der Mehrheit der Mitglieder. Die Satzung der Anstalt und die Geschäftsordnungen ihrer Organe bedürfen der Genehmigung des Bundesministers für Wirtschaft.

(2) Die Satzung kann bestimmen, daß den Mitgliedern des Verwaltungsrates oder den an ihrer Stelle erschienenen Stellvertretern Tagegelder, Übernachtungsgelder und Fahrkostenerstattung sowie eine monatliche Aufwandsentschädigung gewährt werden.

§ 20

Rechtsaufsicht

(1) Die Anstalt untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wirtschaft. Die Aufsichtsbehörde ist befugt, Anordnungen zu treffen, um den Geschäftsbetrieb der Anstalt mit dem geltenden Recht in Einklang zu halten.

(2) Die Anstalt ist verpflichtet, der Aufsichtsbehörde jederzeit Auskunft über ihre Tätigkeit zu erteilen.

(3) Kommt die Anstalt den ihr obliegenden Verpflichtungen nicht nach, so ist die Aufsichtsbehörde befugt, die Aufgaben durch einen besonderen Beauftragten durchführen zu lassen oder sie selbst durchzuführen.

§ 21

Einstellung der Förderungshilfen

(1) Förderungshilfen nach den §§ 8, 9 und 13 werden nur gewährt, wenn der Referenzfilm bis zum 31. Dezember 1971 im Geltungsbereich dieses Gesetzes erstaufgeführt oder im Fall des § 13 von der Freiwilligen Selbstkontrolle freigegeben worden ist. Förderungshilfen nach § 14 werden letztmalig für das Haushaltsjahr 1972 gewährt.

(2) Anträge auf die Gewährung von Förderungshilfen nach den §§ 8, 9 und 13 können nur bis zum 31. März 1974 gestellt werden. Für programmfüllende Dokumentar-, Kinder- und Jugendfilme verlängert sich diese Frist bis zum 31. März 1977. Anträge auf die Gewährung von Förderungshilfen nach § 14 können nur bis zum 31. März 1973 gestellt werden.

(3) Ist über den letzten Antrag auf Gewährung von Förderungshilfen für Spielfilme entschieden worden, so gehen das Vermögen und die Verbindlichkeiten der Anstalt auf die Bundesrepublik Deutschland über. Der Zeitpunkt wird vom Bundesminister für Wirtschaft im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft nimmt die verbleibenden Aufgaben der Anstalt wahr.

§ 22

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 23

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1968 in Kraft.

(2) § 10 Abs. 3 Nr. 3 tritt am 1. Januar 1970 in Kraft; vom 1. Januar 1969 bis zum 31. Dezember 1969 gilt diese Bestimmung mit der Maßgabe, daß das eingezahlte Grund- oder Stammkapital mindestens 100 000 Deutsche Mark betragen muß.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 22. Dezember 1967

Der Bundespräsident
Lübke

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Brandt

Der Bundesminister für Wirtschaft
Schiller

ANLAGE 2

GESETZ ÜBER DIE ERRICHTUNG EINER VORLÄUFIGEN FILMKAMMER.

Vom 14. Juli 1933

Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1

Zur Vereinheitlichung des deutschen Filmgewerbes wird eine vorläufige Filmkammer mit dem Sitz in Berlin als öffentlich rechtliche Körperschaft errichtet.

§ 2

Die vorläufige Filmkammer hat die Aufgabe, das deutsche Filmgewerbe im Rahmen der Gesamtwirtschaft zu fördern, die Belange der einzelnen Gruppen dieses Gewerbes untereinander sowie gegenüber Reich, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu vertreten sowie einen gerechten Ausgleich zwischen den im Arbeitsleben auf diesem Gebiet Stehenden herbeizuführen.

§ 3

Der Filmkammer muß angehören, wer gewerbsmäßig oder gemeinnützig als Unternehmer Bildstreifen herstellt, vertreibt oder aufführt oder wer als Filmschaffender bei der Herstellung von Bildstreifen mitwirkt. Die Aufnahme in die Filmkammer kann abgelehnt oder ein Mitglied ausgeschlossen werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, daß der Antragsteller die für die Ausübung des Filmgewerbes erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt.

Als Hersteller ist auch anzusehen, wer Betriebsstätten zur Herstellung von Bildstreifen (Ateliers) oder die Verarbeitung dieser Bildstreifen (Kopieranstalten) besorgt oder wer Urheber- oder Patentrechte auf dem Gebiet des Filmwesens verwaltet.

Filmschaffende sind die Produktionsleiter, Regisseure, Komponisten, Manuskriptverfasser, musikalische Leiter, Musiker, Aufnahmeleiter, Architekten, Kameraleute, Tonmeister, Haupt- und Nebendarsteller, Kleindarsteller, Komparsen und dergleichen.

§ 4

Die vorläufige Filmkammer hat einen Vorstand, der aus drei Mitgliedern besteht. Der Vorsitzende oder sein Vertreter gelten als die gesetzlichen Vertreter der Filmkammer.

Der Vorstand wird vom Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda bestellt. Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda und der Reichswirtschaftsminister entsenden je einen Beauftragten in den Vorstand.

Der Vorstand führt die laufenden Geschäfte der Filmkammer.

§ 5

Dem Vorstand beratend zur Seite steht ein Verwaltungsrat, in welchen die verschiedenen Gruppen der Filmwirtschaft ein oder mehrere Mitglieder entsenden.

§ 6

Die Satzung der Filmkammer bedarf der Genehmigung des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda; dasselbe gilt auch für die Satzungen der der Filmkammer angeschlossenen Verbände.

§ 7

Die Filmkammer ist ermächtigt, Bedingungen für den Betrieb, die Eröffnung und die Schließung von Unternehmungen des Filmgewerbes festzusetzen und Anordnungen über wirtschaftlich wichtige Fragen innerhalb des gesamten Filmgewerbes, besonders auch über Art und Gestaltung der Verträge auf dem Gebiet der einzelnen Berufsgruppen der Filmwirtschaft zu treffen.

§ 8

Die Filmkammer ist befugt Beiträge zu erheben. Die Bestimmungen hierüber bedürfen der Genehmigung des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda. Die Beiträge sind in bar zu entrichten und werden wie öffentliche Abgaben beigetrieben.

§ 9

Der Vorstand der Filmkammer stellt den Haushaltsplan der Filmkammer für das jeweilige Haushaltsjahr auf. Er kann bestimmte Einzelaufgaben anderen übertragen.

§ 10

Der Verwaltungsrat der Filmkammer ist in wichtigen, das Filmgewerbe betreffenden Fragen zu hören. Er kann, unbeschadet der Antragsbefugnis der einzelnen Fachverbände, Anträge beim Vorstand stellen.

Über die Zusammensetzung des Verwaltungsrats bestimmt der Vorstand der Filmkammer.

§ 11

Die Filmkammer ist ermächtigt, gegen denjenigen, der der Vorschrift des § 3 Abs. 1 des Gesetzes entgegen nicht Mitglied der Kammer ist und gleichwohl eine der dort aufgeführten Beschäftigungen ausübt, Ordnungsstrafen festzusetzen.

§ 12

Die öffentliche Vorführung eines Bildstreifens ist unzulässig, wenn sein Hersteller nicht die Mitgliedschaft aller an dem Bildstreifen beteiligten nachzuweisen vermag. Hersteller ist im Zweifel, wer über das Negativ des Bildstreifens verfügt. Der Nachweis kann sowohl von der Filmkammer wie von der Polizei gefordert werden. Er ist durch Vorlegung der Mitgliedschaftsbescheinigung der Filmkammer oder einer der ihr angeschlossenen Fachverbände zu führen. Kann der Nachweis vom Hersteller nicht erbracht werden, so kann die Aufführung des Bildstreifens seitens der Polizei von Amts wegen oder auf Antrag der Filmkammer verhindert werden.

Berlin, den 22. Juli 1933.

Der Reichsminister für
Volksaufklärung und Propaganda

In Vertretung
Walther Funk

ANLAGE 3

AMTLICHE BEGRÜNDUNG ZUM GESETZ ÜBER DIE ERRICHTUNG EINER VORLÄUFIGEN FILMKAMMER

vom 18. Juli 1933

Im Zuge der Bemühungen der Reichsregierung um den Wiederaufbau der deutschen Filmindustrie sind Einrichtungen geschaffen worden, die das Vertrauen in diese Industrie zu stärken und eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Kapital und Industrie herbeizuführen geeignet sind. Mit der unter Führung des Propagandaministeriums erfolgten Schaffung einer Filmbank wurde erreicht, daß das Kapital, das sich vom Filmmarkt zurückzuziehen angefangen hatte, wieder Interesse für die deutsche Filmerzeugung bekundete und die Möglichkeit gegeben ist, auch unter schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Filmerzeugung auf gesunder geldlicher Grundlage durchzuführen.

Der mit der Gründung der Filmbank erstrebte Erfolg wird untermauert durch das am 14. Juli 1933 beschlossene Gesetz über die Errichtung einer Filmkammer. Mit ihr wird der Zweck verfolgt, durch Zusammenfassung aller Kräfte die geistige Hebung und notwendige wirtschaftliche Stärkung der deutschen Filmindustrie auf reichsgesetzlicher Grundlage herbeizuführen. Das Gesetz beruht auf dem Gedanken der berufsständischen Zusammenfassung als Grundlage für den geistigen und wirtschaftlichen Aufstieg des deutschen Filmschaffens. Diese Zusammenfassung, die auch mit den Aufbaugedanken der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei konform geht, will einem rechtlich etwa andersgearteten Aufbau eines berufsständischen Kammersystems in keiner Weise vorgreifen. Aus diesem Grunde spricht das Gesetz auch nur von einer "vorläufigen" Kammer, so daß jederzeit die Möglichkeit einer Anpassung an einen etwa andersgearteten berufsständischen Aufbau gegeben ist.

Mit dem Gesetz soll erreicht werden, alle am deutschen Film Schaffenden einheitlich zusammenzufassen und nur denjenigen auf diesem wichtigen kulturellen Gebiet wirken zu lassen, dessen Geeignetheit und Zuverlässigkeit sowohl in persönlicher wie in wirtschaftlicher Hinsicht feststeht und ihn befähigt, sich auf diesem Kulturgebiet zu betätigen.

Die Filmkammer ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und hat nach dem Gesetz die Aufgabe:

> das deutsche Filmgewerbe im Rahmen der Gesamtwirtschaft zu fördern,
>
> die Belange der einzelnen Gruppen dieses Gewerbes untereinander sowie gegenüber Reich, Ländern und Gemeinden zu vertreten und
>
> einen gerechten Ausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern herbeizuführen.

Die Zugehörigkeit zur Filmkammer ist Pflicht und Voraussetzung für das künftige Schaffen am deutschen Film. Sie umfaßt alle Berufsgruppen des Filmgewerbes, die Filmherstellung (einschließlich Atelier und Rohfilm), die Filmbearbeitung (Kopieranstalten), den Filmvertrieb, die Filmvorführung (Lichtspieltheater), die Vergebung von Urheber- und Patentrechten am Film und schließlich sämtliche Filmschaffenden.

Die Mitgliedschaft der Kammer wird erworben durch Erwerb der Mitgliedschaft bei einem der Verbände auf den vorangeführten Fachgebieten. Nur wer dem Theaterbesitzerverband angehört, darf künftig ein Lichtspieltheater halten, oder wer dem Industriellenverband angehört und damit Kammermitglied ist, darf produzieren.

Organe der Filmkammer sind ihr Vorstand und ein gutachtlich wirkender Verwaltungsrat. Der dreiköpfige Vorstand geht nicht aus Wahlen hervor, sondern wird vom Propagandaminister berufen, während der Verwaltungsrat aus Abgeordneten der Fachverbände besteht. Propaganda- und Wirtschaftsministerium entsenden Kommissare in den Vorstand, so daß eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Kammer gewährleistet ist.

Die Gründung der Filmkammer wird von allen aufbauwilligen Kräften der verschiedenen Gruppen des Filmgewerbes begrüßt werden, weil sie eine Stärkung der inneren Stoßkraft und des notwendigen wirtschaftlichen Kredits des Filmgewerbes bedeutet."

ANLAGE 4

VERORDNUNG ÜBER DIE ERRICHTUNG EINER VORLÄUFIGEN FILMKAMMER.

Vom 22. Juli 1933

Auf Grund des Gesetzes über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer vom 14. Juli 1933 (Reichsgesetzbl. I S. 483) wird folgendes verordnet.

§ 1

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer vom 14. Juli 1933 erhält die Spitzenorganisation der deutschen Filmindustrie zu Berlin die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie führt die Bezeichnung: "Filmkammer".

§ 2

Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda führt die Aufsicht darüber, daß die Filmkammer die ihr durch das Gesetz vom 14. Juli 1933 zugewiesenen Aufgaben erfüllt.

§ 3

Die Filmkammer umfaßt die Filmkredit-Bank GmbH und alle Berufsgruppen des Filmgewerbes, insbesondere:

a) Filmherstellung (Herstellung von Spiel-, Lehr- und Werbefilmen, Atelierbetrieb, Rohfilmhersteller),

b) Filmbearbeitung (Kopieranstalten),

c) Filmvertrieb(Inlands- und Auslandsvertrieb),

d) Filmvorführung (Lichtspieltheaterbetrieb),

e) Vergebung von Urheber- und Patentrechten an die Filmherstellung, den Filmvertrieb und die Filmvorführung,

f) Filmschaffende (künstlerische und sonstige Arbeitnehmer).

§ 4

Die Berufsgruppen gliedern sich in die bestehenden Fachverbände. Neue Verbände bedürfen der Genehmigung des Vorstandes.

Die Mitgliedschaft bei der Filmkammer wird durch Zugehörigkeit zu einer der Berufsgruppen erworben.

Unmittelbare Mitgliedschaft bei der Filmkammer ist nur beim Fehlen eines Fachverbandes möglich. Über die Aufnahme entscheidet in diesem Fall der Vorstand der Filmkammer.

§ 5

Über die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe entscheidet im Zweifel der Vorstand der Filmkammer.

Komparsen müssen berufszugehörig und im Besitz eines gültigen Ausweises des zuständigen Arbeitsamtes über ihre Berufszugehörigkeit sein; Ausnahmen bewilligt der Vorstand der Filmkammer.

§ 6

Durch die Aufnahme in die Filmkammer erlangt der Aufgenommene die Befugnis, innerhalb des Reichsgebiets sich auf dem Gebiet des Filmgewerbes zu betätigen.

§ 7

Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propagande wird ermächtigt, zur Durchführung dieses Gesetzes Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften, auch ergänzender Art, zu erlassen.

Berlin, den 14. Juli 1933.

Der Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda
Dr. Goebbels

ANLAGE 5

LICHTSPIELGESETZ

Vom 16. Februar 1934.

Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Vorprüfung

§ 1

Spielfilme, die in Deutschland hergestellt werden, müssen vor der Verfilmung dem Reichsfilmdramaturgen im Entwurf und im Drehbuch zur Begutachtung eingereicht werden.

Spielfilme im Sinne dieses Gesetzes sind Filme, die eine fortlaufende Spielhandlung enthalten, um deretwillen sie hergestellt worden sind.

§ 2

Der Reichsfilmdramaturg hat folgende Aufgaben:

1. die Filmindustrie in allen dramaturgischen Fragen zu unterstützen,
2. die Filmherstellung bei dem Entwurf (Manuskript) und bei der Umarbeitung von Filmstoffen zu beraten,
3. Filmstoffe, Manuskripte und Drehbücher, die ihm von der Industrie vorgelegt werden, daraufhin vorzuprüfen, ob ihre Verfilmung mit den Bestimmungen dieses Gesetzes vereinbar ist,
4. die Hersteller verbotener Filme bei der Umarbeitung zu beraten,
5. rechtzeitig zu verhindern, daß Stoffe behandelt werden, die dem Geist der Zeit zuwiderlaufen.

Der Reichsfilmdramaturg führt ein Register der zur Eintragung in dieses Register angemeldeten Filmtitel.

§ 3

Der Reichsfilmdramaturg teilt der Filmprüfstelle (§§ 16, 20) laufend ein Verzeichnis der von ihm genehmigten Entwürfe und Drehbücher mit.

Prüfung der Filme

§ 4

Filme dürfen öffentlich nur vorgeführt oder zum Zwecke der öffentlichen Vorführung in den Verkehr gebracht werden, wenn sie von der amtlichen Prüfstelle zugelassen sind. Der öffentlichen Vorführung werden Vorführungen in Klubs, Vereinen und anderen geschlossenen Gesellschaften gleichgestellt. Keiner Zulassung bedarf die Vorführung von Filmen zu wissenschaftlichen oder künstlerischen Zwecken in öffentlichen oder als öffentlich anerkannten Bildungs- oder Forschungsanstalten.

Filme, die nur aus Worttexten bestehen, sowie die fremdsprachigen Übertragungen (Versionen) im Inland hergestellter Filme unterliegen den Vorschriften dieses Gesetzes.

§ 5

Verbotene Filme können auf Antrag zur Verbreitung im Ausland zugelassen werden. Ausgenommen davon sind solche, denen die Zulassung wegen Gefährdung lebenswichtiger Interessen des Staates oder der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder wegen Verletzung des nationalsozialistischen, religiösen, sittlichen oder künstlerischen Empfindens oder wegen Gefährdung des deutschen Ansehens oder der Beziehungen Deutschlands zu auswärtigen Staaten (§ 7) versagt worden ist.

§ 6

Die Zulassung eines Films erfolgt auf Antrag. Bei inländischen Spielfilmen muß die Prüfstelle die Entgegennahme des Antrages ablehnen, wenn ihm das nach § 1 Abs. 1 erforderliche Gutachten nicht beiliegt.

§ 7

Die Zulassung ist zu versagen, wenn die Prüfung ergibt, daß die Vorführung des Films geeignet ist, lebenswichtige Interessen des Staates oder die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zu gefährden, das nationalsozialistische, religiöse, sittliche oder künstlerische Empfinden zu verletzen, verrohend oder entsittlichend zu wirken, das deutsche Ansehen oder die Beziehungen Deutschlands zu auswärtigen Staaten zu gefährden. Eine Gefährdung des deutschen Ansehens ist auch anzunehmen, wenn der Film im Ausland mit einer Deutschland abträglichen Tendenz vorgeführt wird oder vorgeführt worden ist; die Prüfstelle kann in diesem Falle die Zulassung von der Prüfung des ausländischen Films in der Fassung abhängig machen, in der er in seinem Ursprungsland herausgebracht worden ist.

§ 8

Die Prüfung eines Films durch die Prüfstelle hat sich auch darauf zu erstrecken, ob der Film als staatspolitisch wertvoll, als künstlerisch, als volksbildend oder als kulturell wertvoll und, soweit es sich um einen Spielfilm handelt, ob er als besonders wertvoll anzuerkennen ist.

Auf Antrag hat die Prüfstelle auch darüber zu entscheiden, ob ein Film geeignet ist, als Lehrfilm im Unterricht verwendet zu werden.

§ 9

Filme, bei denen die Gründe der Versagung der Zulassung nur hinsichtlich eines

Teiles der dargestellten Vorgänge zutreffen sind zuzulassen, wenn die beanstandeten Teile aus dem zur Vorführung gestellten Positiven ausgeschnitten und der Prüfstelle übergeben werden, auch der Prüfstelle Sicherheit dafür gegeben ist, daß die beanstandeten Teile nicht verbreitet werden. Die Zulassung kann jedoch versagt werden, wenn die beanstandeten Teile bei weitem den Hauptinhalt des Films ausmachen.

§ 10

Filme, gegen deren unbeschränkte Vorführung Versagungsgründe aus § 7 vorliegen, können zur Vorführung vor bestimmten Personenkreisen oder unter beschränkenden Vorführungsbedingungen zugelassen werden. Die Nichtöffentlichkeit der Veranstaltung muß jedoch in jedem Falle gewährleistet sein.

Absatz 1 findet keine Anwendung auf Filme, denen die Zulassung wegen Gefährdung lebenswichtiger Interessen des Staates oder der öffentlichen Sicherheit oder wegen Verletzung des nationalsozialistischen oder religiösen Empfindens versagt worden ist.

§ 11

Filme, die zur Vorführung vor Kindern und Jugendlichen unter achtzehn Jahren nicht zugelassen sind, dürfen vor diesen nicht vorgeführt werden. Über die Zulassung hat die Prüfstelle von Amts wegen zu entscheiden; ist sie von dem Verbot einzelner Teile abhängig (§ 9), so bedarf es der Zustimmung des Antragstellers.

Die Zulassung der Vorführung vor Kindern und Jugendlichen ist außer aus den im § 7 genannten Gründen auch dann zu versagen, wenn von dem Film eine schädliche Einwirkung auf die sittliche, geistige oder gesundheitliche Entwicklung oder auf die staatsbürgerliche Erziehung oder die Pflege des deutschbewußten Geistes der Jugendlichen oder eine Überreizung ihrer Phantasie zu besorgen ist. In besonderen Fällen kann die Prüfstelle die Zulassung eines Films zur Vorführung vor Jugendlichen auf das Alter von vierzehn bis achtzehn Jahre beschränken.

Kinder unter sechs Jahren dürfen bei der Vorführung von Filmen nur anwesend sein, wenn die von dem Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda hierfür bestimmten Voraussetzungen gegeben sind.

§ 12

Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda kann die Nachprüfung eines von der Filmprüfstelle zugelassenen Filmes durch die Oberprüfstelle anordnen und die weitere Vorführung des Films bis zu deren Entscheidung untersagen. Ergibt die Nachprüfung das Vorliegen eines Versagungsgrundes im Sinne der §§ 7, 11 Abs. 2, so ist die Zulassung des Films zu widerrufen.

Wird der Film, dessen Nachprüfung gemäß Abs. 1 angeordnet ist, nicht binnen einer von der Oberprüfstelle gesetzten Frist zur Prüfung vorgelegt, so kann der Widerruf ohne erneute Prüfung erfolgen.

§ 13

Die Prüfung umfaßt die Bilder des Films, den Titel sowie den verbindenden und den begleitenden Text in Wort und Schrift. Bei Filmopern und Filmoperetten sind die Darbietungen in Gesang und Sprache als verbindender Text anzusehen. Die Prüfung des Titels erfolgt auch nach den Grundsätzen des § 11 Abs. 2. Bei der Ankündigung des Films und der sonstigen Reklame darf nur der zugelassene Titel des Films verwendet werden. Auf frühere Verbote des Films darf bei der Reklame nicht Bezug genommen werden.

Die zur Vorführung von Filmen gehörige Reklame an, in und vor den Geschäftsräumen und an sonstigen der Öffentlichkeit zugänglichen Stellen und die Reklame durch Verteilung von Druckschriften (Handzetteln usw.) bedarf der Genehmigung. Für die von der Prüfstelle noch nicht genehmigte Reklame und die Reklame einzelner Lichtspieltheaterbesitzer kann die Genehmigung durch die Ortspolizeibehörde erteilt werden. Sie darf nur unter den Voraussetzungen der §§ 7, 11 Abs. 2 versagt werden.

Alle für den Film und seine Prüfung geltenden Bestimmungen finden auf die Reklame sinngemäße Anwendung.

§ 14

Filme, die Tagesereignisse oder Landschaften darstellen, sowie Schmalfilme auch wenn bei ihnen diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, können von der Ortspolizeibehörde, sofern kein Versagungsgrund nach den §§ 7, 11 Abs. 2 gegeben ist, für ihren Bezirk zugelassen werden.

Ausländische Filme, die im Ausland erworben und ausschließlich an Bord deutscher Handelsschiffe vorgeführt werden, können für diesen Zweck durch die von der Reichsregierung zu bestimmenden Stellen zugelassen werden; bei Erreichung des Heimathafens ist die Prüfung durch die Filmprüfstelle nachzuholen.

§ 15

Ist die Zulassung eines Films von der Prüfstelle oder der Oberprüfstelle abgelehnt oder widerrufen worden, so darf der Film nur in einer entsprechend der Vorentscheidung oder dem Widerruf abgeänderten Form oder nach Fortfall des Versagungs- oder Widerrufsgrundes wieder vorgelegt werden. Bei der Wiedervorlegung ist die frühere Entscheidung anzugeben.

Prüfstelle

§ 16

Für die Zulassung der Filme ist die Prüfstelle in Berlin zuständig; ihre Entscheidungen haben für das gesamte Reichsgebiet Gültigkeit.

§ 17

Über die Zulassung und Bewertung der Filme entscheiden die beamteten Vorsitzenden der Prüfstelle, bei Spielfilmen unter Zuziehung von vier Beisitzern. Von

den Beisitzern muß je einer den Kreisen des Lichtspielgewerbes, der Kunst und des Schrifttums angehören. Die Meinung der Beisitzer ist durch den Vorsitzenden festzustellen.

In Zweifelsfällen hat der Vorsitzende Sachverständige zur Prüfung heranzuziehen, insonderheit solche des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda.

§ 18

Die Beisitzer werden in der erforderlichen Anzahl von den Präsidenten der Einzelkammern der Reichskulturkammer vorgeschlagen und von dem Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda ernannt.

Die Beisitzer sind von dem Vorsitzenden durch Handschlag darauf zu verpflichten, daß sie nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person ihr Urteil abgeben werden.

Sie erhalten eine von dem Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda festzusetzende Entschädigung für die Teilnahme an den Sitzungen der Prüfkammer und Ersatz der Reisekosten.

§ 19

Wird ein Film von der Prüfstelle ganz oder teilweise nicht zugelassen oder seine Bewertung auf Grund von § 8 versagt, so steht dem Antragsteller gegen die Entscheidung (§ 22) innerhalb von zwei Wochen, vom Tage der Zustellung an, das Recht der Beschwerde zu.

Gegen die Ablehnung der Anerkennung nach § 8 kann die Beschwerde auch dann erhoben werden, wenn der Film von der Prüfstelle zugelassen worden ist.

§ 20

Über Beschwerden entscheidet endgültig die Oberprüfstelle, die ebenfalls mit einem beamteten Vorsitzenden und vier Beisitzern besetzt ist. Die Vorschrift des § 17 Abs. 1 findet Anwendung.

Die Entscheidung der Filmprüfstelle darf zum Nachteil des Antragstellers auch dann abgeändert werden, wenn dieser die Beschwerde eingelegt hat.

§ 21

Über die Zulassung wird, abgesehen von den Fällen des § 14, dem Antragsteller eine Zulassungskarte ausgestellt.

Die Zulassungskarten sind den von der zuständigen Behörde mit der Überwachung betrauten Amtspersonen des öffentlichen Sicherheitsdienstes gelegentlich der Vorführung des Films auf Verlangen vorzulegen. Die zum Aushang oder zur Verteilung benutzte Reklame muß mit dem Zulassungsstempel versehen sein.

§ 22

Bei Ablehnung eines Films ist dem Antragsteller eine mit Gründen versehene Ausfertigung der Entscheidung zu erteilen.

§ 23

Für die Prüfung der Filme und der Reklame sowie für die Ausstellung der Zulassungskarten werden Gebühren erhoben. Der Antragsteller ist verpflichtet, bei Stellung des Antrags Vorschuß zu leisten.

Über die Gebührenpflicht trifft der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda Bestimmung.

Übergangs- und Strafbestimmungen

§ 24

Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda trifft über die Aufhebung der Filmprüfstelle München Verfügung.

Bis zur Ernennung der Beisitzer auf Grund von § 18 Abs. 1 dieses Gesetzes können die bisherigen Beisitzer der Prüfstelle und der Oberprüfstelle ihr Amt weiterführen.

Über Widerrufsanträge auf Grund des § 4 des Lichtspielgesetzes vom 12. Mai 1920, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt worden sind, entscheidet die Oberprüfstelle nach Maßgabe der bisherigen Bestimmungen.

§ 25

Mit Gefängnis bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen wird bestraft:

1. wer vorsätzlich entgegen den Vorschriften dieses Gesetzes Filme oder Filmteile, die von den zuständigen Behörden nicht zugelassen sind oder deren Vorführung untersagt oder deren Zulassung widerrufen worden ist, vorführt oder zum Zweck der öffentlichen Vorführung in Verkehr bringt;

2. wer vorsätzlich Filme, die zur Vorführung vor Kindern und Jugendlichen nicht zugelassen sind (§ 11), vor Kindern oder Jugendlichen vorführt oder wer vorsätzlich Kinder oder Jugendliche zur Vorführung von solchen Filmen zuläßt;

3. wer vorsätzlich Filme, die zur Vorführung vor bestimmten Personenkreisen oder unter anderen Bedingungen zugelassen sind (§ 10 Abs. 1), unter Außerachtlassung dieser Bestimmung vorführt;

4. wer vorsätzlich Kinder unter sechs Jahren bei Lichtspielvorführungen duldet, ohne daß die von dem Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda bestimmten Voraussetzungen gegeben sind;

5. wer vorsätzlich eine nicht genehmigte Reklame (§ 13 Abs. 2) benutzt oder zum Zwecke der öffentlichen Verwendung in Verkehr bringt;

6. wer vorsätzlich einen Film oder die dazugehörige Reklame unter einem anderen als dem von der Prüfstelle genehmigten Titel ankündigt;

7. wer vorsätzlich der Prüfstelle einen Film, dessen Zulassung bereits abgelehnt oder widerrufen ist, unter wissentlicher Verschweigung dieses Umstandes vorlegt (§ 15).

Handelt der Täter fahrlässig, so wird er mit Geldstrafe bestraft.

§ 26

Mit Geldstrafe bis zu einhundertfünfzig Reichsmark wird bestraft:

1. wer den mit der Überwachung der Lichtspielvorführungen betrauten Amtspersonen (§ 21 Abs. 2) auf deren Verlangen nicht die Zulassungskarte vorlegt;

2. wer zum Aushang oder zur Verteilung eine nicht mit dem Zulassungsstempel versehene Reklame benutzt (§ 21 Abs. 2).

§ 27

Mit Geldstrafe bis zu einhundertfünfzig Reichsmark wird bestraft:

1. wer vorsätzlich Vorführungen von Filmen, die nur zur Vorführung vor bestimmten Personenkreisen zugelassen sind, besucht, ohne zu diesen Personenkreisen zu gehören;

2. wer Kinder oder Jugendliche entgegen den hierfür erlassenen Bestimmungen zu Lichtspielvorführungen mitnimmt oder, wenn ihm die Sorge für die Person oder die Obhut obliegt, den verbotenen Lichtspielbesuch des Kindes oder Jugendlichen gestattet oder duldet.

Auf die Bestrafung Jugendlicher finden die Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes Anwendung.

§ 28

Neben der Strafe kann in den Fällen des § 25 Abs. 1 Nr. 1 und 3 auf Einziehung der Filme oder Filmteile und in den Fällen des § 25 Abs. 1 Nr. 5 und 6 auf Einziehung der Reklame sowie auf Unbrauchbarmachung der zur Herstellung des Textes oder der Reklame bestimmten Platten und Formen erkannt werden, auch wenn die genannten Gegenstände weder dem Täter noch einem Teilnehmer gehören. Ist die Verfolgung oder Verurteilung einer bestimmten Person nicht ausführbar, so kann auf Einziehung und Unbrauchbarmachung der Gegenstände selbständig erkannt werden.

Außerdem kann in den Fällen des § 25 Abs. 1 in der Entscheidung ausgesprochen werden, daß dem Verurteilten bis zu drei Monaten und bei wiederholtem Rückfall dauernd das Betreiben des Lichtspielgewerbes und die Tätigkeit in diesem untersagt werden. Wiederholter Rückfall liegt vor, wenn der Verurteilte innerhalb von drei Jahren vor Begehung der neuen Tat bereits zweimal wegen eines Vergehens gegen § 25 Abs. 1 rechtskräftig verurteilt worden ist und die zweite Tat nach rechtskräftiger Aburteilung der ersten begangen hat.

§ 29

Wird bei dem Betriebe des Lichtspielgewerbes eine nach § 25 strafbare Handlung begangen, so ist neben dem Täter der Gewerbetreibende und der etwa von ihm zur Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes Bestellte

1. nach § 25 Abs. 1 strafbar, wenn die Tat mit seinem Wissen begangen ist und er es vorsätzlich unterlassen hat, die Tat zu verhindern,

2. nach § 25 Abs. 2 strafbar, wenn er es bei der Auswahl oder Beaufsichtigung der ihm unterstellten Personen oder bei der eigenen Beaufsichtigung des Betriebes an der erforderlichen Sorgfalt hat fehlen lassen.

Auf Gewerbetreibende, Betriebsleiter oder andere Aufsichtspersonen, die auf Grund des Abs. 1 Nr. 1 bestraft werden, findet § 28 Abs. 2 entsprechende Anwendung.

§ 30

Mit Gefängnis bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen wird bestraft:

1. wer das Lichtspielgewerbe betreibt oder in ihm tätig wird oder es durch eine vorgeschobene Person betreiben läßt, obwohl ihm das Betreiben dieses Gewerbes oder die Tätigkeit in ihm nach §§ 28, 29 untersagt ist.

2. wer das Lichtspielgewerbe für einen anderen, dem das Betreiben des Gewerbes oder die Tätigkeit in ihm nach §§ 28, 29 untersagt ist, in Kenntnis dieses Umstandes als vorgeschobene Person betreibt.

Schlußbestimmungen

§ 31

Das Lichtspielgesetz vom 12. Mai 1920 - Reichsgesetzbl. S. 953 - (in der Fassung der Gesetze vom 23. Dezember 1922 - Reichsgesetzbl. 1923 I S. 26 - und vom 31. März 1931 - Reichsgesetzbl. I S. 127 - sowie der Dritten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 - Reichsgesetzbl. I S. 567 -) tritt außer Kraft.

§ 32

Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda wird ermächtigt, zur Durchführung dieses Gesetzes Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften, auch ergänzender Art, zu erlassen. Soweit durch die Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Erhebung der Vergnügungssteuer berührt wird, ist die Zustimmung des Reichsministers der Finanzen erforderlich.

§ 33

Dieses Gesetz tritt mit dem 1. März 1934 in Kraft.

Berlin, den 16. Februar 1934.

Der Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister für
Volksaufklärung und
Propaganda
Dr. Goebbels

Der Reichsminister der Finanzen
Graf Schwerin von Krosigk

ANLAGE 6

GESETZ ZUR ÜBERWACHUNG STRAFRECHTLICHER UND ANDERER VERBRINGUNGSVERBOTE

Vom 24. Mai 1961

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Abschnitt

§ 1

Die Behörden, die das Verbringen von Gegenständen in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes zu überwachen haben, stellen sicher, daß nicht Gegenstände unter Verstoß gegen ein Strafgesetz, das ihre Einfuhr oder Verbreitung aus Gründen des Staatsschutzes verbietet, in diesen Bereich verbracht werden.

§ 2

(1) Die Hauptzollämter und ihre Beamten nehmen eine Nachprüfung vor, wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht ergeben, daß Gegenstände unter Verstoß gegen eines der in § 1 bezeichneten Strafgesetze in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht werden, es sei denn, daß es sich lediglich um Reiselektüre handelt. Wird der Verdacht durch die Nachprüfung nicht ausgeräumt, so sind die Gegenstände der Staatsanwaltschaft vorzulegen.

(2) Die Beamten der Hauptzollämter sind berechtigt, zum Zwecke der Nachprüfung Beförderungsmittel, Gepäckstücke, sonstige Behältnisse und Sendungen aller Art zu öffnen und zu durchsuchen. Sie sind zur Beschlagnahme befugt, wenn sich die Gegenstände im Gewahrsam einer Person befinden, die zur freiwilligen Herausgabe nicht bereit ist. Im Falle der Beschlagnahme gilt § 98 Abs. 2 der Strafprozeßordnung entsprechend.

(3) Für den Freihafen Hamburg gelten die Vorschriften des Finanzverwaltungsgesetzes, nach denen der Bundesminister der Finanzen Zollaufgaben auf

das Freihafenamt Hamburg vorzutragen kann, entsprechend.

§ 3

Die Behörden der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn legen die in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes beförderten Sendungen, bei deren dienstlicher Behandlung sich tatsächliche Anhaltspunkte für den in § 2 bezeichneten Verdacht ergeben, der zuständigen Zolldienststelle vor.

§ 4

Das Brief- und Postgeheimnis nach Artikel 10 des Grundgesetzes wird nach Maßgabe der §§ 2 und 3 eingeschränkt.

Zweiter Abschnitt

§ 5

(1) Es ist verboten, Filme, die nach ihrem Inhalt dazu geeignet sind, als Propagandamittel gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung zu wirken, in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verbringen, soweit dies dem Zwecke der Verbreitung dient. Dieses Verbot steht der Abfertigung durch die Zolldienststellen nicht entgegen.

(2) Wer Filme in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringt, hat eine Kopie jedes Filmes dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft innerhalb einer Woche nach dem Verbringen vorzulegen. Durch Rechtsverordnung der Bundesregierung kann bestimmt werden, daß Filme aus bestimmten Ländern der Vorlagepflicht nicht unterliegen.

(3) Strafrechtliche Einfuhr- und Verbreitungsverbote sowie die §§ 1 bis 4 bleiben unberührt.

4. Ist ein Film entgegen dem Verbot nach Absatz 1 in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht worden, so stellt das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft den Verstoß gegen dieses Verbot unverzüglich fest und fordert den Verbringenden auf, die in den räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes verbrachten Kopien des Filmes auszuhändigen. Die Verpflichtung zur Aushändigung entfällt, wenn der Verbringende nachweist, daß er die Kopien wieder aus dem räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes entfernt oder vernichtet hat. Soweit der Verbringende Kopien nicht mehr besitzt, sind diese Vorschriften auf den Besitzer entsprechend anzuwenden.

§ 6

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig der Vorlagepflicht nach § 5 Abs. 2 Satz 1 zuwiderhandelt oder einer Aufforderung des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft nach § 5 Abs. 4 nicht nachkommt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann,

1. wenn sie vorsätzlich begangen ist, mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark,

2. wenn sie fahrlässig begangen ist, mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Deutsche Mark,

geahndet werden.

§ 7

(1) Die Bußgeldvorschrift des § 6 gilt auch für denjenigen, der als vertretungsberechtigtes Organ einer juristischen Person, als Mitglied eines solchen Organs oder als gesetzlicher Vertreter eines anderen handelt. Dies gilt auch dann, wenn die Rechtshandlung, welche die Vertretungsbefugnis begründen sollte, unwirksam ist.

(2) Den in Absatz 1 bezeichneten Personen steht gleich, wer mit der Leitung oder Beaufsichtigung des Unternehmens oder eines Teils des Unternehmens eines anderen beauftragt oder von diesem ausdrücklich damit betraut ist, in eigener

Verantwortung [illegible] die dieses Gesetz auferlegt.

§ 8

Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Sinne dieses Gesetzes verjährt in zwei Jahren.

§ 9

Gegenstände, auf die sich eine der in § 4 Abs. 1 mit Geldbuße bedrohten Handlungen bezieht, können eingezogen werden. Im übrigen gelten die Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes über die Voraussetzungen der Einziehung, das selbständige Einziehungsverfahren und die Entschädigung entsprechend.

§ 10

Verwaltungsbehörde im Sinne des § 79 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft. Es entscheidet auch über die Abänderung und Aufhebung eines rechtskräftigen, gerichtlich nicht nachgeprüften Bußgeldbescheides (§ 66 Abs. 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten).

Dritter Abschnitt

§ 11

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 12

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des vierten auf die Verkündigung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 24. Mai 1961

Der Bundespräsident
Lübke

Der Stellvertreter des
Bundeskanzlers
Ludwig Erhard

Der Bundesminister des Innern
Dr. Schröder

ANLAGE 7

VERORDNUNG ZUR DURCHFÜHRUNG DES GESETZES ZUR ÜBERWACHUNG STRAFRECHTLICHER UND ANDERER VERBRINGUNGSVERBOTE

Vom 12. Oktober 1961

Auf Grund des § 5 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote vom 24. Mai 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 607) verordnet die Bundesregierung:

§ 1

Filme, die in den räumlichen Geltungsbereich des Gesetzes zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote verbracht werden, unterliegen nicht der in § 5 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes bestimmten Vorlagepflicht, wenn ihr Ursprungsland in den Länderlisten A oder B der Anlagen zum Außenwirtschaftsgesetz vom 28. April 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 481) verzeichnet ist. Dies gilt nicht bei Filmen, die in Gemeinschaftsproduktion mit Unternehmen hergestellt worden sind, die nicht in einem Land der Länderlisten A oder B ihren Sitz haben.

§ 2

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. September 1961 in Kraft.

Bonn, den 12. Oktober 1961

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Ludwig Erhard

Der Bundesminister des Innern
Dr. Schröder

ANLAGE 8

"ALLGEMEINES ZOLL- UND HANDELSABKOMMEN" (GATT)

Vom 30. 10. 1947

Art. IV

Falls irgendein Vertragspartner eine inländische mengenmäßige Regelung für belichtete Kinofilme trifft oder aufrechterhält, so soll diese Regelung die Form von Spielzeitkontingenten entsprechend den folgenden Bestimmungen annehmen

a) Die Spielzeitkontingente können die Verpflichtung einschließen, während eines bestimmten Zeitraumes von wenigstens einem Jahr Filme einheimischen Ursprungs für einen Mindest-Teil der gesamten Spielzeit zu spielen, die für die geschäftliche Vorführung von Filmen beliebigen Ursprungs tatsächlich angewendet wird.

Diese Spielzeitkontingente sollen nach der jährlichen Spielzeit aller Lichtspieltheater oder ihrem Gegenwert festgesetzt werden.

b) Weder rechtlich noch tatsächlich kann eine Verteilung zwischen den Produktionen verschiedenen Ursprungs für denjenigen Teil der Spielzeit vorgenommen werden, der nicht auf Grund eines Spielzeitkontingentes den Filmen einheimischen Ursprungs vorbehalten ist, oder der, obgleich für sie vorbehalten, durch eine Verwaltungsmaßnahme wieder verfügbar gemacht ist.

c) Ungeachtet der Bestimmungen des Absatzes b) dieses Artikels kann jeder Vertragspartner Spielzeitkontingente aufrechterhalten, die mit den Vorschriften des Absatzes a) dieses Artikels im Einklang stehen und die einen Mindestanteil der Spielzeit für Filme bestimmten Ursprungs, abgesehen von einheimischen Filmen, vorbehalten, vorausgesetzt, daß dieser Anteil nicht grösser ist, als er am 10. April 1947 war.

d) Die Spielzeitkontingente sollen in Verhandlungen mit dem Ziele ihrer Einschränkung, einer wenig starren Anwendung oder ihrer Aufhebung erörtert werden."

ANLAGE 9

BUNDESGESETZ ÜBER DAS FILMWESEN (FILMGESETZ)

Vom 28. Sept. 1962

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Art. 27ter und 64 bis der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. Nov. 1961, beschließt:

I. Eidgenössische Filmkommission

Art. 1

1) Der Bundesrat ernennt eine Kommission von höchstens 25 Mitgliedern. Sie trägt den Namen "Eidgenössische Filmkommission".

2) Der Kommission sollen angehören:

a) ein Vertreter der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren,
b) ein Vertreter der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren,
c) ein Vertreter der Stifung "Pro Helvetia",
d) zwei Vertreter der Filmschaffenden,
e) neun Vertreter von kulturellen, am Filmwesen interessierten Organisationen,
f) neun Vertreter der Filmwirtschaft.

Art. 2

1) Organe der Kommission sind:
a) die Vollversammlung,
b) der leitende Ausschuß,
c) die Sonderausschüsse,
d) der Präsident,
e) das Sekretariat.

2) Der Präsident der Kommission wird vom Bundesrat bezeichnet. Im übrigen konstituiert sich die Kommission selbst. Sie bezeichnet zwei Vize-

präsidenten. Zur Behandlung [illegible] kulturellen, einen [illegible] und einen wissenschaftlichen Sonderausschuß. Sie kann noch weitere Ausschüsse bilden.

3) Der leitende Ausschuß der Kommission besteht aus ihrem Präsidenten, den beiden Vizepräsidenten und den Präsidenten der drei ständigen Sonderausschüsse.

4) Das Sekretariat der Kommission wird durch das Eidgenössische Department des Innern besorgt.

Art. 3

Die Kommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

a) die Beobachtung der Entwicklung des gesamten Filmwesens und die Antragstellung an das Department des Innern, wenn es notwendig erscheint, Maßnahmen zu ergreifen,

b) die Begutachtung bundesrechtlicher Vorschriften, die das Filmwesen berühren,

c) die Stellungnahme zur Gewährung von Bundesbeiträgen gemäß Artikel 5, 6 und 7 dieses Gesetzes,

d) die Begutachtung anderer Angelegenheiten, die das Filmwesen betreffen und ihr von Behörden oder Gerichten unterbreitet werden,

e) die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen auf dem Gebiete des Filmwesens,

f) die Vermittlung zwischen den am Filmwesen beteiligten oder interessierten Kreisen und die Förderung ihrer Zusammenarbeit.

Art. 4

In allen grundlegenden Fragen des Filmwesens, sowie vor Erlaß bundesrechtlicher Vorschriften ist der Kommission Gelegenheit zur Vernehmlassung zu geben.

II. Förderungsmaßnahmen

Art. 5

Der Bund kann die schweizerische Produktion kulturell oder staatspolitisch wertvoller Filme fördern, insbesondere durch

a) Beiträge an die Herstellung von Dokumentar-, Kultur- und Erziehungsfilmen,

b) Qualitätsprämien für hervorragende Filme,

c) Beiträge an die Betriebskosten von schweizerischen Tonfilmstudios, wobei die Bundesbeiträge in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen der Kantone und Gemeinden stehen sollen,

d) Stipendien für die berufliche Aus- und Weiterbildung von Filmschaffenden.

Art. 6

Der Bund kann Beiträge leisten:

a) an Institutionen, Organisationen und Veranstaltungen zur Förderung der Filmkultur, insbesondere der Filmerziehung,

b) an das schweizerische Filmarchiv.

Art. 7

Für die Förderungsmaßnahmen des Bundes wird alljährlich ein Höchstbetrag in den Voranschlag der Eidgenossenschaft eingestellt. Der Bundesrat entscheidet im Rahmen dieses Höchstbetrages über die Gewährung von Beiträgen nach Anhörung der Eidgenössischen Filmkommission und der Stiftung "Pro Helvetia".

Art. 8

1) Der Bund sorgt für die Herausgabe und fördert die Verbreitung einer Schweizerischen Filmwochenschau durch ein seiner administrativen Aufsicht unterstehendes, rechtlich selbständiges Institut.

2) Er leistet dafür einen jährlichen Beitrag.

3) Die Wochenschau soll den nationalen Interessen dienen, das Verständnis der Kinobesucher für die geistigen, sozialen und wirtschaftlichen Belange des Landes fördern, das Bewußtsein der schweizerischen Zusammengehörigkeit stärken und das Bedürfnis nach Information und Unterhaltung befriedigen.

4) Der Bundesrat regelt den Betrieb der Schweizerischen Filmwochenschau für die Zeit des Aktivdienstes.

III. Filmeinfuhr- und Filmverleih

Art. 9

1) Der Bundesrat regelt die Filmeinfuhr und den Filmverleih unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Selbständigkeit des schweizerischen Filmwesens gegenüber dem Ausland.

2) Der Bund erleichtert die Einfuhr kulturell, erzieherisch und wissenschaftlich wertvoller Filme.

3) Der Bundesrat erläßt die Bestimmungen zur Durchführung zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die Filmeinfuhr, dabei kann er nötigenfalls von Artikel 10 bis 15 dieses Gesetzes abweichen.

4) Der Bundesrat ist außerdem ermächtigt, sofern der Grundsatz von Artikel 9, Absatz 1 durch andere Maßnahmen als durch solche der Kontingentierung der Einfuhr verwirklicht werden kann, die mengenmässige Kontrolle der Einfuhr durch eine einfache Einfuhrüberwachung zu ersetzen und die Voraussetzungen für die Einfuhrberechtigung zu umschreiben.

Art. 10

1) Zur Durchführung der in den folgenden Artikeln statuierten Kontingentierung der Spielfilmeinfuhr wird die Einfuhr von Filmen der Bewilligungspflicht unterstellt. Der Bund erhebt hierfür eine Gebühr, deren Ertrag als Beitrag an die Kosten der Schweizerischen Filmwochenschau zu verwenden ist.

2) Die Einfuhrbewilligungen sind nicht übertragbar.

3) Der Bundesrat kann allgemein von der Einfuhrbewilligung ausnehmen:

a) Filme in einer Breite von weniger als 16 mm,
b) Amateurfilme.

Art. 11

Die Einfuhr von Spielfilmen wird durch die Zuteilung von Kontingenten geregelt.

Art. 12

1) Die Einfuhrkontingente werden den Filmverleihern auf ein entsprechendes Gesuch hin individuell auf Grund ihrer Tätigkeit erteilt.

2) Die Kontingente können mit der Auflage verbunden werden, daß die Filmverleiher den Institutionen, Organisationen und Unternehmungen der Filmkultur und Filmerziehung in angemessener Weise Filme liefern.

3) Die Bewilligungsbehörden haben darauf zu achten, daß keine Monopole entstehen, die den öffentlichen Interessen zuwiderlaufen.

4) Neue Kontingente sind in einem betriebswirtschaftlich genügenden Umfange an Gesuchsteller zuzuteilen, deren persönliche Verhältnisse einen kulturell und wirtschaftlich gesunden und vom Ausland unabhängigen Verleihbetrieb gewährleisten.

1) Gesuchen um Zuteilung bestehender Kontingente darf nur entsprochen werden, wenn dies nicht dem in Artikel 9, Absatz 1 erwähnten Zweck der Kontingentierung abträglich ist.

Art. 13

1) Eine generelle Herabsetzung der Kontingente ist nur möglich, wenn staats- oder kulturpolitische Gründe dies erfordern.

2) Individuell können solche Kontingente herabgesetzt werden, welche während drei aufeinanderfolgenden Jahren nicht genügend ausgenutzt werden.

Art. 14

1) Die Einfuhrkontingente sind nicht übertragbar.

2) Der Verleih von Spielfilmen, die im Rahmen eines Kontingents eingeführt worden sind, ist nur dem Inhaber dieses Kontingents gestattet.

3) Beim Vorliegen wichtiger Gründe können Ausnahmen von den Vorschriften des Absatzes 1 und 2 dieses Artikels bewilligt werden.

Art. 15

Einem Filmverleiher kann sein Kontingent dauernd oder vorübergehend entzogen werden, wenn

a) sein Geschäftsgebaren anhaltend den kultur- oder staatspolitischen Interessen des Landes zuwiderläuft, oder wenn

b) er beim Abschluß von Filmlizenzverträgen mit den Produzenten oder von Filmvorführungsverträgen mit den Veranstaltern von Lichtspielvorführungen durch Sünd- und Blockbuchen die staats- oder kulturpolitischen Interessen des Landes verletzt, oder wenn

c) die Voraussetzungen, unter denen das Kontingent erteilt wurde, nicht mehr vorhanden sind.

Art. 16

1) Für die Einfuhrbewilligungen, sowie für die Erteilung, die Herabsetzung und den Entzug von Kontingenten ist das Eidgenössische Department des Innern zuständig.

2) Entscheide des Eidgenössischen Departments des Innern können durch die Betroffenen an die Eidgenössische Filmrekurskommission weitergezogen werden.

Art. 17

1) Die Eidgenössische Filmrekurskommission besteht aus drei Mitgliedern und zwei Ersatzmännern; die Mitglieder und die Ersatzmänner müssen Berufsrichter sein und werden vom Bundesrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

2) Für das Beschwerdeverfahren gelten sinngemäß die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit der Abweichung, daß die angefochtenen Entscheide auch auf ihre Angemessenheit überprüfbar und daß die Berufsverbände des Filmwesens ebenfalls zur Beschwerde berechtigt sind.

IV. Eröffnung, Umwandlung und Schließung von Betrieben der Filmvorführung

Art. 18

1) Zur Eröffnung und zur Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung bedarf es einer Bewilligung; als Umwandlung gilt insbesondere der Wechsel des Inhabers und jede Änderung der maßgeblichen Beteiligung am Kapital solcher Betriebe.

2) Gesuche um Erteilung einer Bewilligung sind unter dem Gesichtspunkt

der allgemeinen kultur- und staatspolitischen Interessen zu entscheiden. Die Konkurrenzierung bestehender Betriebe darf für die Ablehnung eines Bewilligungsgesuches nicht ausschließlich maßgebend sein. Vorbehalten bleibt die Polizeigesetzgebung der Kantone.

3) Die Bewilligungsbehörden haben darauf zu achten, daß im örtlichen Bereich keine Monopole entstehen, die den öffentlichen Interessen zuwiderlaufen.

Art. 19

Dem Inhaber eines Betriebes der Filmvorführung kann die Bewilligung dauernd oder vorübergehend entzogen werden, wenn

a) sein Geschäftsgebaren anhaltend den kultur- oder staatspolitischen Interessen des Landes zuwiderläuft, oder wenn

b) er beim Abschluß von Filmvorführungsverträgen mit den Filmverleihern durch das Blind- oder Blockbuchen die staats- oder kulturpolitischen Interessen des Landes verletzt, oder wenn

c) er sich durch Dritte, welche nicht im Besitz der Bewilligung gemäß Artikel 18 sind, gegen eine Pauschalentschädigung für seinen Anteil am Spielertrag abfinden läßt und diese dadurch einen maßgebenden und dauernden Einfluß auf die Betriebsführung ausüben können, oder wenn

d) die Voraussetzungen, unter denen die Bewilligung erteilt wurde, nicht mehr vorhanden sind.

Art. 20

1) Die Kantone bezeichnen die Behörden, die gemäß Artikel 18 und 19 über die Gesuche um Erteilung einer Bewilligung und über den Entzug einer Bewilligung entscheiden, und regeln das Verfahren.

2) Entscheide der letztinstanzlichen kantonalen Behörden können durch die Betroffenen an die Eidgenössische Filmrekurskommission (Art. 17) weitergezogen werden. Für das Beschwerdeverfahren gelten sinngemäß die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit der Abwei-

chung, daß die angefochtenen Entscheide auch auf ihre Angemessenheit überprüfbar und daß die Berufsverbände des Filmwesens ebenfalls zur Beschwerde berechtigt sind.

3) Wird eine Bewilligung zur Eröffnung oder Umwandlung eines Betriebes aus Gründen des kantonalen Rechts verweigert oder entzogen, so finden die Bestimmungen dieses Gesetzes keine Anwendung.

V. Strafen und Strafverfahren

Art. 21

1) Wer ohne Bewilligung Filme einführt,

wer durch unwahre Angaben oder täuschendes Verhalten die Bewilligung zur Einfuhr von Filmen erwirkt,

wer ohne Ermächtigung Kontingente oder Einfuhrbewilligungen überträgt oder auf sich übertragen läßt,

wer ohne Ermächtigung Filme in Verleih bringt, die er nicht im Rahmen seines Kontingents eingeführt hat,

wer Filme zur Vorführung übernimmt, die vom Verleiher nicht im Rahmen seines Kontingents eingeführt worden sind,

wird mit Haft oder Buße bestraft (Art. 101 StGB).

2) Die fahrlässige Begehung dieser Zuwiderhandlungen ist strafbar (Art. 333, Abs. 3 StGB); die Strafe ist in diesem Falle Buße (Art. 106 StGB).

3) Die Strafverfolgung auf Grund der besonderen Bestimmungen des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

Art. 22

1) Werden die Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person, einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma began-

gen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen.

2 Die juristische Person, die Gesellschaft oder der Inhaber der Einzelfirma haften solidarisch für Buße und Kosten, sofern die verantwortliche Geschäftsleitung nicht nachweist, daß sie alle erforderliche Sorgfalt angewendet hat, um die Einhaltung der Vorschriften durch die in Absatz 1 genannten Personen zu bewirken.

Art. 23

1 Die Widerhandlungen werden durch das Departement des Innern gemäß dem fünften Teil des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege verfolgt und beurteilt.

2 In der Strafverfügung ist auch über eine allfällige Solidarhaftung gemäß Artikel 22, Absatz 2 zu entscheiden.

3 Die juristischen Personen, Gesellschaften und Inhaber von Einzelfirmen, deren solidarische Haftung geltend gemacht wird, haben die gleichen Parteirechte wie die Beschuldigten.

VI. Schlußbestimmungen

Art. 24

Der Bundesrat kann den im Gebrauchszolltarif vorgesehenen Zollansatz ermäßigen und die Gebühr für die Einfuhrbewilligung ganz oder teilweise erlassen:

a für italienisch gesprochene Filme, die ausschließlich im Kanton Tessin und in den italienischsprechenden Orten des Kantons Graubünden vorgeführt werden,

b für Filme, die nicht zur gewerblichen Nutzung, sondern ausschließlich zur Vorführung zu ideellen Zwecken bestimmt sind.

Art. 25

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bundesbeschluß vom 28. April 1938 über die Schaffung einer Schweizerischen Filmkammer aufgehoben.

Art. 26

1) Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

2) Er ist mit dem Vollzug beauftragt.

ANLAGE 10

ART. 27 ter DER BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT

Vom 29. 5. 1874

1) Der Bund ist befugt, durch Bundesgesetze oder allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse:

a) die einheimische Filmproduktion und filmkulturelle Bestrebungen zu fördern,

b) die Filmeinfuhr, den Filmverleih sowie die Eroffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung zu regeln; der Bund kann hierbei nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, wenn allgemeine kultur- oder staatspolitische Interessen dies rechtfertigen,

2) Die Kantone sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhoren, ebenso die zuständigen kulturellen und wirtschaftlichen Verbände.

3) Erläßt der Bund gesetzliche Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung, so sind die Kantone für die Erteilung der Bewilligung und für die Ordnung des Verfahrens zuständig.

4) Im übrigen fallen die Gesetzgebung über das Filmwesen und deren Vollzug in die Zuständigkeit der Kantone.

ANLAGE 11

ART. 31 b DER BUNDESVERFASSUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT

Vom 29. 5. 1874

Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen.

Unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft kann der Bund Vorschriften erlassen über die Ausübung von Handel und Gewerben und Maßnahmen treffen zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige oder Berufe. Er ist dabei, unter Vorbehalt von Art. 3, an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden.

Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, notgedrungen in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen:

a) zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe sowie zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen;

b) . . .

ANLAGE 12

GESETZ ÜBER SICHERHEITSKINEFILME (SICHERHEITSFILMGESETZ)

Vom 11. Juni 1957

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Begriffsbestimmungen

(1) Sicherheitskinefilme sind Kinefilme, die auf anerkanntem Sicherheitsfilm hergestellt sind.

(2) Sicherheitsfilm ist Film, der schwer entflammbar und schwer brennbar ist.

§ 2

Einführung des Sicherheitskinefilms

(1) Kinefilmnegative und -positive dürfen nur auf anerkanntem Sicherheitsfilm hergestellt werden.

(2) Kinefilmnegative und -positive dürfen nur vorgeführt, bearbeitet oder gelagert werden, wenn sie

1. vollständig auf anerkanntem Sicherheitsfilm (§ 3) hergestellt sind, und
2. in vorgeschriebener Weise (§ 4) gekennzeichnet sind.

§ 3

Anerkennung

(1) Die Anerkennung als Sicherheitsfilm wird auf Grund einer Prüfung durch die Bundesanstalt für Materialprüfung von der nach Landesrecht zuständigen Behörde ausgesprochen. Zuständig ist die Behörde des Landes, in dem der Hersteller oder der Einführer des Films seinen Sitz hat. Die Anerkennung wird im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Kosten der Prüfung und der Veröffentlichung trägt der Antragsteller.

(2) Der Bundesminister für Arbeit wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welchen technischen Anforderungen der Sicherheitsfilm für die Anerkennung genügen muß und wie die Prüfung durchzuführen ist.

§ 4

Kennzeichnung

(1) Sicherheitskinefilme müssen vom Rohfilmhersteller mit einer Kennzeichnung versehen werden, die auf dem entwickelten Film deutlich sichtbar ist und den Film eindeutig als Sicherheitskinefilm erkennen läßt.

(2) Der Bundesminister für Arbeit wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern durch Rechtsverordnung zu bestimmen,

1. in welcher Weise Sicherheitskinefilme zu kennzeichnen sind, und
2. daß für die Aufbewahrung und Beförderung von Kinefilmen nur gekennzeichnete Behälter verwendet werden dürfen und in welcher Weise diese Behälter gekennzeichnet sein müssen.

(3) Die durch Rechtsverordnungen nach Absatz 2 Nr. 1 für Sicherheitskinefilme vorgeschriebene Kennzeichnung darf auf Filmen anderer Art nicht angebracht werden.

§ 5

Veränderung von Sicherheitskinefilmen

Sicherheitskinefilme dürfen keiner Behandlung unterzogen werden, durch die sie die Eigenschaft verlieren, schwer entflammbar und schwer brennbar zu sein.

§ 6

Aufsicht und Probenahme

(1) Die Aufsicht über die Durchführung der Vorschriften des § 2, des § 4 Abs. 1 und 3, des § 5 und des § 8 sowie der auf Grund des § 4 Abs. 2 erlassenen Rechtsverordnungen obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden.

(2) Für die Befugnisse und Obliegenheiten der zuständigen Behörden gilt § 139 b der Gewerbeordnung entsprechend. Das Grundrecht der Artikel 13 des Grundgesetzes wird insoweit eingeschränkt.

(3) Bestehen Zweifel, ob Kinefilmnegative und -positive den Vorschriften des § 2 entsprechen, so sind die nach Landesrecht zuständigen Behörden befugt, in Betrieben und Anlagen, in denen Kinefilmnegative und -positive hergestellt, bearbeitet, gelagert oder vorgeführt werden, Filmproben zum Zwecke der Untersuchung kostenlos zu entnehmen.

§ 7

Ausnahmen

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können Ausnahmen von den Vorschriften des § 2 zulassen, wenn den Anforderungen genügt ist, die im Interesse des Arbeitsschutzes bei der Herstellung von Kinefilmnegativen und -positiven auf Zellhornfilm (Nitrofilm) oder bei deren Vorführung, Bearbeitung oder Lagerung zu stellen sind.

§ 8

Übergangsbestimmungen

(1) Kinefilmpositive dürfen abweichend von § 2 Abs. 2 noch bis zum 30. September 1958 vorgeführt, bearbeitet oder gelagert werden, wenn sie auf Film hergestellt worden sind, der von der Chemisch-Technischen Reichsanstalt oder von der Bundesanstalt für Materialprüfung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geprüft und als schwer entflammbar und schwer brennbar anerkannt worden ist.

(2) Werden die in Absatz 1 bezeichneten Filmpositive im Verleih vergeben, so hat der Verleiher

1. einen Begleitschein beizufügen, in dem bestätigt wird, daß der Kinefilm auf Film der in Absatz 1 bezeichneten Art hergestellt worden ist, und
2. am Anfang und am Ende jeder Filmrolle durch Einstanzen einer Nummer den Kinefilm zu kennzeichnen und die Nummer im Begleitschein anzugeben.

§ 9

Straftaten

Mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu zehntausend Deutsche Mark wird bestraft, wer

1. Kinefilmnegative oder -positive auf anderem Film als anerkanntem Sicherheitsfilm herstellt,
2. Kinefilmnegative oder -positive, die nicht auf anerkanntem Sicherheitsfilm hergestellt sind, vorführt, bearbeitet oder lagert,
3. Kinefilmnegative oder -positive einer nach § 5 unzulässigen Behandlung unterzieht.

§ 10

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. gegen die Vorschriften des § 4 Abs. 1 oder 3 oder des § 2 Abs. 2 Nr. 2 oder des § 8 Abs. 2 verstößt,

2. den auf Grund des § 4 Abs. 2 erlassenen Rechtsverordnungen zuwiderhandelt, sofern diese Rechtsverordnungen ausdrücklich auf die Bußgeldvorschriften dieses Gesetzes verweisen.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

§ 11

Geltung im Land Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 12

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des § 2 Abs. 2 mit dem Beginn des auf seine Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft; § 2 Abs. 2 tritt mit dem Beginn des auf seine Verkündung folgenden sechsten Kalendermonats in Kraft.

(2) Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes treten alle entgegenstehenden Vorschriften außer Kraft, insbesondere

1. die Verordnung über den Sicherheitsfilm vom 30. Oktober 1939 (Reichsgesetzbl. I S. 2136),

2. die Verordnung zur Durchführung der Verordnung über den Sicherheitsfilm vom 31. Oktober 1939 (Reichsgesetzbl. I S. 2141),

3. die Zweite Verordnung zur Durchführung der Verordnung über den Sicherheitsfilm vom 28. März 1940 (Reichsgesetzbl. I S. 569),

4. die Dritte Verordnung zur Durchführung der Verordnung über den Sicherheitsfilm vom 25. Juli 1942 (Reichsgesetzbl. I S. 478),

---

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 11. Juni 1957.

Der Bundespräsident
Theodor Heuss

Der Stellvertreter des
Bundeskanzlers
Blücher

Der Bundesminister für Arbeit
Anton Storch

ANLAGE 13

ANTRAG DER FRAKTION DER SPD

Der Bundestag wolle beschließen:

ENTWURF EINES RAHMENGESETZES ZUR VEREINHEITLICHUNG DES PRESSERECHTS (PRESSERECHTSRAHMENGESETZ - PRRG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Die Vorschriften des Artikels II sind Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung. Die Länder sind verpflichtet, ihr Presserecht bis zum 31. Dezember 1965 nach diesen Vorschriften unter Berücksichtigung der gemeinsamen Interessen von Bund und Ländern zu regeln.

Artikel II

§ 1

Freiheit der Presse

(1) Die Presse ist frei. Sie dient der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

(2) Die Freiheit der Presse unterliegt nur den Beschränkungen, die durch das Grundgesetz zugelassen sind.

(3) Sondermaßnahmen gegen die Pressefreiheit sind verboten.

(4) Berufsorganisationen der Presse mit Zwangsmitgliedschaft und eine mit hoheitlicher Gewalt ausgestattete Berufsgerichtsbarkeit der Presse sind unzulässig.

§ 2

Zulassungsfreiheit

Die Pressetätigkeit darf nicht von einer Zulassung abhangig gemacht werden.

§ 3

Öffentliche Aufgabe

(1) Die Presse erfüllt eine öffentliche Aufgabe.

(2) Die Presse nimmt berechtigte Interessen wahr, wenn sie in Erfüllung dieser Aufgabe Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder in anderer Weise an der Meinungsbildung mitwirkt.

§ 4

Journalistische Tätigkeit bei Rundfunk, Fernsehen und Film

Der Tätigkeit der Presse ist gleichgestellt die journalistische Tätigkeit bei Rundfunk, Fernsehen und Film.

§ 5

Informationsrecht

(1) Behörden sind verpflichtet, der Presse die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Sie können eine Auskunft nur verweigern, soweit

a) dadurch die sachgemäße Durchführung eines anhängigen Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte,

b) Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen,

c) durch die Auskunft ein schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde

und kein berechtigtes öffentliches Interesse an einer Bekanntgabe besteht,

d) Maßnahmen ihrem Wesen nach dauernd oder zeitweise geheimgehalten werden müssen, weil ihre Bekanntgabe oder ihre vorzeitige Bekanntgabe die öffentlichen Interessen schädigen würde.

(2) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an die Presse, besonders an diejenige einer bestimmten Richtung oder an ein bestimmtes periodisches Druckwerk verbieten, sind unzulässig.

(3) Amtliche Schriftstücke eines gerichtlichen Verfahrens dürfen durch die Presse nur veröffentlicht werden, wenn sie in öffentlicher Verhandlung erörtert worden sind.

§ 6

Sorgfaltspflicht

Die Presse hat alle Nachrichten vor ihrer Verbreitung sorgfältig auf Wahrheit, Herkunft und Inhalt zu prüfen; sie hat die nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden.

§ 7

Begriffsbestimmungen

(1) Druckwerke im Sinne des Gesetzes sind alle mittels eines zur Massenherstellung geeigneten Vervielfältigungsverfahrens hergestellten und zur Verbreitung bestimmten Schriften, besprochene Tonträger, bildliche Darstellungen mit und ohne Schrift und Musikalien mit Text oder Erläuterungen.

(2) Zu den Druckwerken gehören auch die vervielfältigten Mitteilungen, mit denen Nachrichtenagenturen, Pressekorrespondenzen, Materndienste und ähnliche Unternehmungen die Presse mit Beiträgen in Wort, Bild oder ähnlicher Weise versorgen. Als Druckwerke gelten ferner die von einem presseredaktionellen Hilfsunternehmen gelieferten Mitteilungen ohne Rücksicht auf die technische

Form, in der sie geliefert werden.

(3) Den Bestimmungen dieses Gesetzes über Druckwerke unterliegen nicht

1. amtliche Druckwerke, soweit sie ausschließlich amtliche Mitteilungen enthalten,

2. die nur Zwecken des Gewerbes und des Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckwerke, wie Formulare, Preislisten, Werbedrucksachen, Familienanzeigen, Geschäfts-, Jahres- und Verwaltungsberichte und dergleichen, sowie Stimmzettel für Wahlen.

(4) Periodische Druckwerke sind Zeitungen, Zeitschriften und andere, in ständiger, wenn auch unregelmäßiger Folge und im Abstand von nicht mehr als sechs Monaten erscheinende Druckwerke.

§ 8

Gegendarstellungspflicht

(1) Der verantwortliche Redakteur und der Verleger eines periodischen Druckwerkes sind verpflichtet, eine Gegendarstellung der Person oder Stelle zum Ausdruck zu bringen, die durch eine in dem Druckwerk aufgestellte Tatsachenbehauptung betroffen ist. Die Verpflichtung erstreckt sich auf alle Nebenausgaben des Druckwerkes, in denen die Tatsachenbehauptung erschienen ist.

(2) Die Pflicht zum Abdruck einer Gegendarstellung besteht nicht, wenn die betroffene Person oder Stelle kein berechtigtes Interesse an der Veröffentlichung hat oder wenn die Gegendarstellung ihrem Umfang nach nicht angemessen ist. Überschreitet die Gegendarstellung nicht den Umfang des beanstandeten Textes, so gilt sie als angemessen. Die Gegendarstellung muß sich auf tatsächliche Angaben beschränken und darf keinen strafbaren Inhalt haben. Sie bedarf der Schriftform und muß von dem Betroffenen oder seinem Vertreter unterzeichnet sein. Der Betroffene oder sein Vertreter kann den Abdruck nur verlangen, wenn die Gegendarstellung unverzüglich, spätestens innerhalb von drei Monaten nach der Veröffentlichung, dem verantwortlichen Redakteur oder Verleger zugeht. Die Pflicht zum Abdruck einer Gegendarstellung besteht nicht bei Anzeigen, die

ausschließlich dem geschäftlichen Verkehr dienen. Wer sich zu der Gegendarstellung in derselben Nummer äußert, muß sich auf tatsächliche Angaben beschränken.

(3) Die Gegendarstellung muß in der nach Empfang der Einsendung nächstfolgenden, für den Druck nicht abgeschlossenen Nummer in dem gleichen Teil des Druckwerkes und mit gleicher Schrift wie der beanstandete Text ohne Einschaltungen und Weglassungen abgedruckt werden. Der Abdruck ist kostenfrei. Für den Abdruck einer Gegendarstellung zu einer im Anzeigenteil verbreiteten Tatsachenbehauptung sind die üblichen Einrückungsgebühren zu entrichten.

(4) Für die Durchsetzung des Gegendarstellungsanspruchs ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung braucht eine Gefährdung des Anspruchs nicht glaubhaft gemacht zu werden. § 926 ZPO findet keine Anwendung.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten nicht für wahrheitsgetreue Berichte über öffentliche Sitzungen der gesetzgebenden oder beschließenden Körperschaften des Bundes, der Länder, der Gemeinden (Gemeindeverbände) und der Gerichte sowie der übernationalen parlamentarischen Organe.

§ 9

Anordnung der Beschlagnahme

(1) Die Beschlagnahme eines Druckwerkes kann nur der Richter anordnen.

(2) Ein Druckwerk darf nur beschlagnahmt werden, wenn

a) dringende Gründe die Annahme rechtfertigen, daß das Druckwerk eingezogen oder seine Unbrauchbarmachung angeordnet wird, und

b) in den Fällen, in denen die Einziehung oder die Anordnung der Unbrauchbarmachung einen Antrag oder eine Ermächtigung voraussetzt, dringende Gründe die Annahme rechtfertigen, daß der Antrag gestellt oder die Ermächtigung erteilt wird.

(3) Die Beschlagnahme darf nicht angeordnet werden, wenn

6

a) der mit ihr verfolgte und erreichbare Rechtsschutz offensichtlich geringer wiegt als ein durch die Beschlagnahme gefährdetes öffentliches Interesse an unverzögerter Unterrichtung durch das Druckwerk, oder

b) ohne weiteres feststeht, daß die nachteiligen Folgen der Beschlagnahme außer Verhältnis zu der Bedeutung der Sache stehen.

§ 10

Umfang der Beschlagnahme

(1) Die Anordnung der Beschlagnahme erfaßt nur die Stücke eines Druckwerkes, die sich im Besitz des Verfassers, Verlegers, Herausgebers, Redakteurs, Druckers, Händlers oder anderer bei der Herstellung, Veröffentlichung oder Verbreitung mitwirkender Personen befinden, sowie die öffentlich ausgelegten oder öffentlich angebotenen oder sonst zur Verbreitung oder Vervielfaltigung bestimmten Druckstücke; die Beschlagnahme kann in der Anordnung noch weiter beschränkt werden. Die Beschlagnahme kann auf Druckformen, Platten und Matrizen oder entsprechende, den gedanklichen Inhalt der Veröffentlichung tragende Vervielfältigungsmittel ausgedehnt werden.

(2) Bei der Beschlagnahme sind die die Beschlagnahme veranlassenden Stellen des Druckwerkes unter Anführung der verletzten Gesetze zu bezeichnen. Ausscheidbare Teile, die nichts Strafbares enthalten, sind von der Beschlagnahme auszuschließen.

(3) Die Beschlagnahme kann dadurch abgewendet werden, daß der Betroffene den die Beschlagnahme veranlassenden Teil des Druckwerkes von der Vervielfältigung oder der Verbreitung unverzüglich ausschließt.

§ 11

Verbreitungsverbot für beschlagnahmte Druckschriften

Während der Dauer einer Beschlagnahme ist die Verbreitung des von ihr betroffenen Druckwerkes oder der Wiederdruck des die Beschlagnahme veranlassenden Teils dieses Druckwerkes verboten.

§ 12

Aufhebung der Beschlagnahme

(1) Die Beschlagnahmeanordnung ist aufzuheben, wenn nicht binnen zwei Wochen die öffentliche Klage erhoben oder die selbständige Einziehung oder Unbrauchbarmachung beantragt ist.

(2) Reicht die in Absatz 1 bezeichnete Frist wegen des Umfangs des Verfahrens oder infolge erheblicher Beweisschwierigkeiten nicht aus, so kann der Staatsanwalt bei dem Gericht beantragen, die Frist um einen Monat zu verlängern. Der Antrag kann wiederholt werden.

(3) Solange weder die öffentliche Klage erhoben noch ein Antrag auf selbständige Einziehung oder Unbrauchbarmachung gestellt ist, ist die Beschlagnahmeanordnung aufzuheben, wenn der Staatsanwalt dies beantragt. Gleichzeitig mit dem Antrag tritt das Verbot nach § 11 außer Kraft. Der Staatsanwalt hat die Betroffenen von der Antragsstellung zu unterrichten.

§ 13

Entschädigung für fehlerhafte Beschlagnahme

(1) War die Beschlagnahme unzulässig oder erweist sich ihre Anordnung als ungerechtfertigt, so ist dem durch die Beschlagnahme unmittelbar Betroffenen eine angemessene Entschädigung für den durch die Beschlagnahme verursachten Vermögensschaden in Geld zu gewähren. Dies gilt auch, wenn die Beschlagnahmeanordnung fortbesteht, obwohl sie nach § 1 Abs. 1 aufzuheben war.

(2) Der Entschädigungsanspruch ist bei dem zuständigen Justizminister geltend zu machen. Gegen die Entscheidung des Justizministers ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

§ 14

Strafrechtliche Verantwortung

Die Verantwortlichkeit für strafbare Handlungen, die mittels eines Druckwerkes begangen werden, bestimmt sich nach den allgemeinen Strafgesetzen.

§ 15

Verletzung der Presseordnung

(1) Mit Geldstrafe bis zu 150 Deutsche Mark oder mit Haft wird bestraft, sofern nicht nach anderen Vorschriften eine höhere Strafe verwirkt ist, wer

1. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen der Vorschrift des § 5 Abs. 3 amtliche Schriftstücke veröffentlicht,

2. wider besseres Wissen den Abdruck einer in wesentlichen Punkten unwahren Darstellung oder Gegendarstellung erwirkt. Die Strafverfolgung tritt nur auf Antrag des Betroffenen, des Redakteurs oder des Verlegers ein. Die Rücknahme des Antrags ist zulässig.

(2) Mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu einem Jahr wird bestraft, wer vorsätzlich, mit Geldstrafe bis zu 150 Deutsche Mark oder mit Haft wird bestraft, wer fahrlässig entgegen dem Verbot des § 11 ein beschlagnahmtes Druckwerk verbreitet oder wieder abdruckt, obwohl er weiß, daß es beschlagnahmt ist.

§ 16

Verletzung der landesrechtlichen Bestimmungen über den Pflichtindruck

(1) Mit Geldstrafe bis zu 150 Deutsche Mark oder mit Haft wird bestraft, sofern nicht nach anderen Vorschriften eine höhere Strafe verwirkt ist, wer vorsätzlich oder fahrlässig als verantwortlicher Redakteur oder Verleger - beim Selbstverlag als Verfasser oder Herausgeber - den landesrechtlichen Vorschriften über den Pflichtindruck zuwiderhandelt oder als Unternehmer nicht periodische

Druckwerke verbreitet, in denen die in den landesrechtlichen Vorschriften über den Pflichtindruck vorgesehenen Angaben ganz oder teilweise fehlen.

(2) Mit Geldstrafe oder mit Gefängnis bis zu einem Jahr wird bestraft, wer vorsätzlich, mit Geldstrafe bis zu 150 Deutsche Mark oder mit Haft wird bestraft, wer fahrlässig als verantwortlicher Redakteur oder Verleger - beim Selbstverlag als Verfasser oder Herausgeber - in Kenntnis des strafbaren Inhalts eines Druckwerkes den landesrechtlichen Vorschriften über den Pflichtindruck zuwiderhandelt.

§ 17

Verjährung

(1) Die Verfolgung strafbarer Handlungen, die

1. durch die Veröffentlichung oder Verbreitung von Druckwerken strafbaren Inhalts begangen werden, oder

2. in diesem Gesetz sonst mit Strafe bedroht sind,

verjährt bei Verbrechen in einem Jahr, bei Vergehen in sechs Monaten.

(2) Die Verjährung beginnt mit der Veröffentlichung oder der Verbreitung des Druckwerkes. Wird das Druckwerk in Teilen veröffentlicht oder verbreitet oder wird es neu aufgelegt, so beginnt die Verjährung erneut mit der Veröffentlichung oder Verbreitung der weiteren Teile oder Auflagen.

Artikel III

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel IV

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

Bonn, den 20. Januar 1964 Erler und Fraktion

ANLAGE 14

ENTSCHEIDUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTES VOM 1. DEZEMBER 1954 ZUM BESOLDUNGSGESETZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN, BVerfGE 4, 115:

Leitsätze S. 115:

1. Rahmenvorschriften des Bundes im Sinne des Art. 75 GG müssen, wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch die Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein. Sie müssen dem Landesgesetzgeber Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung übrig lassen und dürfen ihn nicht darauf beschränken, nur zwischen vorgegebenen rechtlichen Möglichkeiten zu wählen.

2. Bundesgesetzliche Vorschriften, die für die Besoldung der Landesbeamten Höchstbeträge unter Bezugnahme auf ein lückenloses und verbindliches Bundesbesoldungssystem festsetzen, überschreiten die Schranken der Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes gemäß Art. 75 GG.

3. Ein Bundesgesetz, das gegen Vorschriften des Grundgesetzes verstößt, die der Sicherung des eigenstaatlichen Bereichs der Länder dienen, kann nicht durch die Zustimmung des Bundesrats oder der Länder gültig werden.

4. a) Eine Rechtsschranke für die Gesetzgebungsbefugnis im Bundesstaat - für Bund und Länder - ergibt sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue.

b) Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen.

c) Ein Landesgesetzgeber kann wegen Verletzung der aus dem Grundsatz der Bundestreue abzuleitenden Schranken nur dann als verfassungswidrig verworfen werden, wenn der Landesgesetzgeber seine Freiheit offenbar mißbraucht hat."

Ausführungen S. 128-130:

"4. Wenn Art. 75 GG für einige der Materien, für die sowohl der Bund als auch die Länder zur Gesetzgebung zuständig sind, den Bund nur ermächtigt, "Rahmenvorschriften" zu erlassen, so folgt daraus, daß diese Gesetzgebungsbefugnis des Bundes inhaltlich begrenzter sein muß als die Befugnis nach Art. 74GG. Die Frage ist, wie die Grenze näher zu bestimmen ist.

Hier ergibt sich ein Anknüpfungspunkt aus der Weimarer Reichsverfassung, die ebenfalls eine inhaltlich beschränkte Reichsgesetzgebung kannte. Nach Art. 10 und 11 WRV war das Reich befugt, durch Reichsgesetz "Grundsätze" für gewisse Rechtsgebiete aufzustellen. Rechtslehre und Gesetzgebungspraxis erblickten das Wesen der Grundsatzgesetzgebung damals mit Anschütz (Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. (1933) Anm. 1 zu Art. 10 und 11) darin, daß das Reich befugt war, "allgemeine, leitende Rechtssätze, Richtlinien" zu erlassen, "welche der näheren Ausführung, der Ausgestaltung im einzelnen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihrer Anpassung an die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder, ebenso fähig wie bedürftig sind" (vgl. auch die entsprechende gutachtliche Erklärung des Reichsministers des Innern vom 9. April 1924 bei Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928, S. 101). Die Verwendung des Begriffs "Rahmenvorschriften" an Stelle von "Grundsätzen" zur Bezeichnung der inhaltlichen Beschränkung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes im Grundgesetz bedeutet nicht, daß das Maß der bundesrechtlichen Regelung heute anders bestimmt sein soll als zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung. Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes bestätigt diese Auffassung. Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates ergeben nur, daß durch die Bezeichnung "Rahmenvorschriften" jeder Zweifel darüber ausgeschlossen werden sollte, daß bundesrechtliche Vorschriften, die auf diese Kompetenznorm gestützt werden, nicht nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung, sondern auch unmittelbar geltende Rechtssätze enthalten dürfen; dies war auch schon bei den Grundsatz-Gesetzen nach der Weimarer Reichsverfassung vielfach der Fall, in seiner Zulässigkeit aber bestritten.

Wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 GG Gebrauch macht, werden die Länder insoweit von ihrem Gesetzgebungsrecht ausgeschlossen. In den Sachbereichen, in denen der Bund gemäß Art. 75 Rahmenvorschriften erläßt, bleibt die Gesetzgebungsbefugnis der Länder erhalten; Art. 75 setzt sogar ein entsprechendes Tätigwerden des Landesgesetzgebers voraus. Der Bund darf nur einen Rahmen setzen. Rahmen aber bedeutet, daß das Bundesgesetz

nicht für sich allein bestehen kann, sondern darauf angelegt sein muß, durch Landesgesetz ausgefüllt zu werden. Wo der Bund nur die Rahmenkompetenz hat, bleibt die grundsätzlich bestehende Landeskompetenz zur Gesetzgebung erhalten. Im Interesse des Gesamtwohls werden ihr aber von Bundes wegen Grenzen gesetzt, ohne daß der Gesetzgebungsgegenstand vom Bunde voll ausgeschöpft, bis in alle Einzelheiten geordnet werden darf. Wenn der Bundesgesetzgeber Rahmenvorschriften erläßt, muß er im Hinblick auf das zu ordnende Sachgebiet den Ländern noch etwas zu regeln übriglassen. Das, was den Ländern zu regeln bleibt, muß von substantiellem Gewicht sein. Die Landesvorschriften müssen sich zwar in den vom Bund gegebenen Rahmen einpassen. Andererseits aber muß der vom Bund gezogene Rahmen dem Land die Möglichkeit lassen, die Materie entsprechend den besonderen Verhältnissen des Landes ergänzend zu regeln. Rahmenvorschriften des Bundes müssen, wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein. Sie brauchen sich zwar nicht auf Normen von grundsätzlicher Bedeutung zu beschränken, andererseits aber dürfen sie ihre Zweckbestimmung, nur eine Grenze für landesgesetzliche Eigenregelung zu bilden, nicht überschreiten. Sie müssen dem Landesgesetzgeber Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung übrig lassen und dürfen ihn nicht darauf beschränken, nur zwischen vorgegebenen rechtlichen Möglichkeiten zu wählen.

Von der Möglichkeit der Rahmengesetzgebung kann der Bund in zweierlei Form Gebrauch machen. Er kann entweder Richtlinien für den Landesgesetzgeber geben oder Rechtsvorschriften erlassen, die für jedermann unmittelbar verbindlich sind. In beiden Fällen aber müssen die oben gezogenen Grenzen beachtet werden. Soweit der Bundesgesetzgeber dem Landesgesetzgeber Richtlinien gibt, müssen diese Richtlinien Raum für freie gesetzgeberische Gestaltung lassen. Soweit der Bund eine Materie selbst unmittelbar rechtlich ordnet, müssen die Vorschriften des Bundesrechts von der Art sein, daß Bundesgesetze und Landesgesetze nebeneinander wirksam werden müssen, um die gewollte gesetzliche Ordnung zu erreichen und praktisch anwendbares Recht zu schaffen. Bundesgesetze sind demnach nur dann Rahmengesetze gemäß Art. 75 GG, wenn sie nach Inhalt und Zweck der Ausfüllung durch freie Willensentscheidung des Landesgesetzgebers fähig und bedürftig in dem Sinne sind, daß erst mit dieser Ausfüllung das Gesetzgebungswerk über den zu ordnenden Gegenstand in sich geschlossen und vollziehbar wird."

L e b e n s l a u f

Joseph Fuchsl, geb. am 19. Oktober 1939 in München als Sohn des Kaufmanns Ludwig Füchsl und seiner Ehefrau Franziska, geb. Baumgartner.

Verheiratet mit Brigitte Füchsl, geb. Mittag,
zwei Kinder im Alter von 5 und 2 Jahren.

Bildungsgang:

1945 bis 1950 Volksschule in Dingolfing/Isar,
1950 bis 1952 Klosterschule in Scheyern,
1952 bis 1959 Wittelsbacher Gymnasium in München mit Abitur.

Ab Wintersemester 1959/60 Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität zu München,

10. Dezember 1965 Erste Juristische Staatsprüfung.

Seit dem 17. Januar 1966 Rechtsreferendar im Vorbereitungsdienst für den Höheren Justiz- und Verwaltungsdienst des Freistaates Bayern.